



Answering  
tomorrow's  
challenges  
today

# Evaluatie Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL) Rapportage

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rotterdam, 20 december 2022

# Evaluatie Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL)

## Rapportage

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rotterdam, 20 december 2022

### **Auteur:**

Elvira Meurs  
Hannah Schütte  
Jelmer Schreurs  
Bart Witmond

MEU/RG 1003536rap

## Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>4</b>
Aanbevelingen .....	9
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>12</b>
1.1 Achtergrond en vraagstelling .....	12
1.2 Afbakening .....	12
1.3 Onderzoeksmethode en dataverzameling .....	13
1.4 Leeswijzer .....	14
<b>2 Het IDL in context .....</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding .....	15
2.2 Achtergrond en doelstellingen .....	15
2.3 Werking van het instrument .....	18
2.4 Relevante ontwikkelingen voor de pilot IDL.....	22
<b>3 IDL in cijfers .....</b>	<b>25</b>
3.1 Inleiding .....	25
3.2 Deelname en gebruik.....	25
3.3 Verdeling fondsvermogen .....	28
3.4 Inzet op duurzaamheidsdoelen.....	31
3.5 Beheer- en uitvoeringskosten .....	32
<b>4 Doeltreffendheid van het instrument.....</b>	<b>34</b>
4.1 Inleiding .....	34
4.2 Toegang tot financiering.....	34
4.3 Effecten op de duurzaamheidsdoelen .....	36
4.4 Leereffecten van doelsturing.....	40
4.5 Voorbeeldwerking voor agrariërs .....	41
4.6 Ervaringen met IDL .....	42
<b>5 Bevindingen en conclusies .....</b>	<b>46</b>
5.1 Inzet en gebruik.....	46
5.2 Doelbereik van de pilot.....	46
5.3 Toekomstige inzet van het IDL .....	48
<b>6 Aanbevelingen .....</b>	<b>50</b>
<b>Bijlage 1: Interviews.....</b>	<b>52</b>
<b>Bijlage 2: Afkortingen .....</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 3: Casestudies .....</b>	<b>54</b>

# Samenvatting

## Achtergrond

In oktober 2019 heeft het kabinet € 500 miljoen gereserveerd voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Aanleiding hiervoor is de noodzaak voor een structurele aanpak van stikstof, met als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dit niet mogelijk is – verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR).<sup>1</sup> Binnen dit pakket is € 175 miljoen beschikbaar voor het Omschakelfonds, waarmee het kabinet boeren en tuinders ondersteunt die stikstofreductie, als onderdeel van integraal duurzamere bedrijfsvoering, willen realiseren. Eén van de instrumenten van het Omschakelfonds is het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL). In juli 2021 is het ministerie van LNV een pilot met het IDL gestart. Voor de pilot IDL is een termijn van één jaar uitgetrokken en een fondsvermogen van 9 miljoen euro.

Omschakeling naar een duurzamer agrarisch bedrijfssysteem kan een belangrijke bijdrage leveren aan stikstofreductie. Agrariërs die willen omschakelen en op lange termijn een goed verdienmodel hebben geborgd, ervaren echter twee belangrijke obstakels in de uitvoering van hun plannen:

1. Financiering door private partijen verloopt moeizaam. De voorgestelde verduurzaming wordt door banken vaak met een hoog risico profiel beoordeeld omdat een proof of concept ontbreekt;
2. Een inkomensdip tijdens en vlak na de transitie, wegens het doen van investeringen terwijl de opbrengsten van de afzet hierbij nog achterblijven.

De pilot IDL ondersteunt agrarische ondernemers bij de financiering van investeringen die worden gedaan ten behoeve van de omschakeling naar een stikstofarmere, meer extensieve en meer duurzame bedrijfsvoering. Dit gebeurt door het verstrekken van langjarige cofinanciering in de vorm van een achtergestelde lening tegen aantrekkelijke voorwaarden waaronder een lage rente en enkele aflosvrije jaren. De agrariërs worden ondersteund om maatregelen te treffen die leiden tot het behalen van de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen:

- reductie van stikstofemissie;
- reductie van gebruik gewasbeschermingsmiddelen;
- emissiereductie van broeikasgassen;
- emissiereductie nitraat;
- vergroting biodiversiteit;
- versterking duurzaam bodembeheer;
- circulaire veevoergebruik;
- verbetering van diergezondheid en -welzijn.<sup>2</sup>

De bedrijfsplannen waar agrariërs financiering voor aanvragen, moeten leiden tot aantoonbare verbeteringen op minimaal vijf van de acht duurzaamheidsdoelen. Daling van de stikstofemissie is een verplicht doel. Tevens dient op geen van de duurzaamheidsdoelen achteruitgang plaats te vinden. De investeringen zijn gericht op een verandering van de bedrijfsvoering

<sup>1</sup> Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, 24 april 2020.

<sup>2</sup> Kamerbrief 'Stand van zaken van het Omschakelprogramma' (13 juli 2021), DGA-EIA / 21172536

van de agrariër met positieve effecten op de natuur, de biodiversiteit, het dierenwelzijn en het klimaat. Het IDL is een van de eerste instrumenten van LNV waarbij het doel centraal staat en niet het middel. Dit houdt in dat ondernemers die een beroep doen op de pilot van het IDL niet verplicht worden tot het nemen van specifieke maatregelen. Het gaat bij het Investeringsfonds namelijk primair om het bereiken van doelen, waarbij de ondernemer zelf de meest geschikte maatregelen voor zijn bedrijfssituatie kiest.

### Vraagstelling

Deze rapportage bevat een evaluatie over de looptijd van de pilot IDL in de periode 1 juli 2021 tot 1 juli 2022. De ervaringen met de pilot IDL kunnen input bieden voor de opzet van een structureel fonds.

Deze evaluatie geeft op twee onderwerpen een onafhankelijk oordeel, namelijk:

1. Het doelbereik van de pilot: oftewel in hoeverre de concrete plannen/investeringen bijdragen aan gestelde duurzaamheidsdoelen met inzicht in de verschillende sectoren;\
2. En of dit instrument ondersteuning biedt voor omschakelende agrariërs bij het verkrijgen van financiering, en daarmee de omschakeling naar duurzame landbouw wordt gestimuleerd.

### Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Ecorys in de periode augustus 2022 tot en met december 2022. Er is gebruik gemaakt van een zogenaamde 'mixed method'-methodiek. Er is een combinatie van verschillende onderzoeksmethodieken ingezet, zowel kwalitatief als kwantitatief. Zo kunnen mogelijk tekortkomingen in de ene informatie-verzamelmethode door de andere methode worden opgevangen. De volgende onderzoeksmethoden werden ingezet voor deze evaluatie: deskstudie, diepte-interviews, beschrijvende data-analyse en case studies.

### Doelstellingen van het IDL

Het IDL kent drie doelstellingen:

- Het stimuleren van agrariërs om maatregelen te treffen die leiden tot het behalen van de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen, waaronder de verplichte emissiereductie stikstof;
- Het stimuleren van cofinanciering door banken om de beoogde omschakeling voor agrariërs financieel mogelijk te maken. Doordat het Nationaal Groenfonds (GRF) een deel van de lening (achtergesteld) op zich neemt, wordt het aandeel in het risico voor cofinanciers verlaagd, waardoor financiers vaak eerder bereid zijn een lening te verstrekken voor omschakelende agrariërs. Hierdoor ontstaat er een *vliegwieleffect*: de totale investeringssom stijgt. Daarnaast ondersteunt de overheid de ontwikkeling van een 'proof of concept'; de banken bouwen ervaring op met nieuwe duurzame vormen van landbouw waar ze nog weinig ervaring mee hebben. Op den duur zou het instrument hiermee zichzelf overbodig moeten maken.
- Als laatste wordt door de pilot IDL ervaring opgedaan met het sturen op doelen, in plaats van het voorschrijven van specifieke maatregelen.

### Relevantie en bereik

De pilot IDL is goed ontvangen door zowel banken als de agrarische sector. Gedurende het eerste jaar van de pilot periode zijn er 60 aanvragen ingediend, waarvan 39 aanvragen zijn goedgekeurd. Het totale fondsvermogen van € 9 miljoen is inmiddels gecommiteerd. De som van de goedgekeurde aanvragen is hoger dan het beschikbare fondsvermogen. Deze overcommitting wordt doorgeschoven naar de nieuwe pilotperiode.

Er zijn 19 aanvragen afgewezen en twee aanvragen zijn binnengekomen na de laatste vergadering van het eerste pilotjaar. De belangrijkste reden voor de afwijzingen is dat de plannen niet integraal genoeg zijn, in die zin dat zij niet op ten minste 5 van de 8 gestelde duurzaamheidsdoelen van het IDL een positieve bijdrage leveren. Ook is in sommige gevallen de hardheid van de voorgenomen aanpassingen onvoldoende aangetoond om van een structurele omschakeling naar duurzaamheid te kunnen spreken.

De groep aanvragers van het IDL bestaat voor meer dan 70% uit veehouders. In de akker- en tuinbouwsector zijn relatief minder aanvragen ingediend dan bij veehouders. Uit de interviews komt naar voren dat de meeste agrariërs zeer gemotiveerd zijn om hun bedrijfsvoering te verduurzamen en dat zij daar al lange tijd mee bezig zijn. Uit de case studies blijkt dat een IDL aanvraag vrijwel altijd in aanmerking komt voor verruimde staatsteun (60% in plaats van 40%). Dit is te verklaren doordat de helft van de groep aan het criterium 'jonge boeren' (onder de 40 jaar) voldoet en een IDL aanvraag vaak voldoet aan het criterium 'verbetering van het natuurlijk milieu of dierenwelzijn'. In de pilot betreft het voornamelijk kleine of middelgrote bedrijven die volledig willen omschakelen.

De 39 goedgekeurde aanvragen hebben in totaal een omvang van €12.412.570. Nadat aanvragen inhoudelijk zijn goedgekeurd door de beoordelingscommissie, wordt het financiële traject ingezet door het GRF, waaruit de financieringen van bedrijfsplannen volgt. In totaal zijn er tot op heden (oktober 2022) 17 leningen daadwerkelijk verstrekt, met een waarde van € 5.049.570. Gemiddeld per financiering komt dit neer op € 297.033.

Uit de investeringsbegrotingen blijkt dat in totaal 31 agrariërs financiering hebben gevraagd voor het bouwen, inrichten en/of aanpassen van een stal. Veel boeren moderniseren hun ligboxenstal bijvoorbeeld naar een potstal of vrijloopstal. De meeste stalaanpassingen resulteren in meer ruimte per dier, waardoor het dierenwelzijn toeneemt. Een nieuwe stal biedt tegelijkertijd de mogelijkheid voor een ander meststelsel. Uit de aanvraagformulieren blijkt daarnaast dat het niet gebruiken van kunstmest (25 maal) en vermindering van mestgebruik op het land (18 maal) andere veelvoorkomende maatregelen zijn.

Maatregelen op akkers zijn vaak minder kapitaalintensief. De meest voorkomende maatregelen zijn het zaaien van kruidenrijk grasland en/of het aanleggen van faunaranden, het gebruik van minder bestrijdingsmiddelen en het verhogen van het aantal uren weidegang. Het aanleggen en onderhouden van natuur waardoor ecosysteemdiensten ontstaan, komen respectievelijk 16 en 14 keer voor in de aanvraagformulieren.

## Doeltreffendheid

### Behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen

De pilot IDL geeft agrariërs de vrijheid om zelf te bepalen welke 4 van de 7 duurzaamheidsdoelen zij naast stikstofreductie nastreven en met welke maatregelen zij deze doelen willen bereiken. Deze werkwijze wordt door de agrariërs gewaardeerd, omdat het ruimte biedt voor een gebiedsgerichte aanpak en ondernemerschap.

De beoordelingscommissie bestaat uit experts op verschillende vakgebieden (zoals stikstof en kringlooplandbouw) en met kennis van (toekomstig) beleid. Zij hebben de kennis en positie om bedrijfsplannen te toetsen. Door de pilot zijn projecten door de beoordelingscommissie geselecteerd die bijdragen aan de beoogde transitie van de landbouw. Door het ontbreken van een nul- en ex-postmeting op indicatoren, het ontbreken van monitoring en het feit dat resultaten op doelen pas op lange termijn zichtbaar zijn, is het op dit moment niet mogelijk een uitspraak te doen over de kwantitatieve impact van de investeringen op de stikstofuitstoot of andere duurzaamheidsdoelen. Daarnaast moeten veel maatregelen nog worden uitgevoerd en is de impact pas later zichtbaar.

Uit de aanvraagformulieren en investeringsplannen wordt echter wel duidelijk op welke doelen de maatregelen worden ingezet en wat kwalitatief de beoogde impact is. Alle agrariërs hebben maatregelen opgesteld om stikstofemissies te beperken, biodiversiteit te vergroten en de bodem duurzaam te beheren. De stikstofemissies worden beperkt door het verkleinen van de omvang van de veestapel en het vergroten van de efficiëntie van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door stalaanpassingen en aanpassingen in het voerrantsoen. Daarnaast zijn er maatregelen op het gebied van circulair veevoergebruik, reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en duurzame energie. Dit laatste punt is vaak gekoppeld aan de bouw van nieuwe stallen, waarbij zonnepanelen op het dak worden geïnstalleerd.

### Stimuleren van financiering in duurzame landbouw

De totale investeringssom die voortkomt uit alle goedgekeurde omschakelplannen (de totale € 12,4 miljoen) komt uit op bijna € 52,7 miljoen. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit voor alle goedgekeurde plannen is. Voor elke euro uit het IDL investeren de co-financiers € 3,24<sup>3</sup> in de omschakelplannen. Agrariërs zijn positief over het instrument en de modaliteiten. Vooral de achterstelling en de lage rente worden gewaardeerd. Het IDL is op dit moment een mogelijkheid die banken hebben om omschakelende agrariër te helpen met het rondkrijgen van de financiering.

De bescheiden schaal van het IDL zorgt er op dit moment voor dat een grootschalig effect op het stimuleren van de omschakeling nog achterwege blijft. Momenteel worden, door de gunstige financieringsvoorwaarden van het IDL, de kasstromen van individuele bedrijven verbeterd en worden de risico's voor de financiers per bedrijf gemitigeerd. Banken geven aan dat zij door het IDL meer bedrijven met een duurzame bedrijfsvoering kunnen financieren omdat het risico op bedrijfsniveau wordt verminderd. Vanuit de case studies blijkt dat het financiële effect op bedrijfsniveau aanzienlijk kan zijn en dat met de huidige, sterk veranderende rentemarkt de positieve impact van het IDL op de kasstromen van toekomstige projecten alleen maar groter wordt naarmate de markttrentes stijgen. Het instrument IDL zou

<sup>3</sup> De achterliggende formule is als volgt: (totale investering - investering IDL / investering IDL)

wat de banken betreft dan ook een structurele status moeten krijgen om de transitie van de landbouw in de komende jaren mogelijk te maken.

Ondanks dat de meeste bedrijven hun omschakelplannen naar een duurzame bedrijfsvoering niet, of niet op dezelfde wijze hadden kunnen doorvoeren, zijn er ook bedrijven die zonder het IDL een omschakeling zouden hebben gemaakt (crowding out effect). Een beperkte mate van crowding out is echter onvermijdelijk wanneer omschakelende agrariërs met bedrijfsplannen met een toekomstperspectief worden gefinancierd. Gezien de grote opgaven van de agrarische sector is de aanwezigheid van het crowding out effect volgens de evaluatoren een acceptabel risico, waarbij wel steeds voor ogen moet staan dat de extra middelen de omschakeling naar een verduurzaming van de sector ook daadwerkelijk aanjagen. Dit laatste wordt overigens op dit moment geborgd door de beoordelingscommissie.

#### Bekendheid van het IDL

De banken maken een voorselectie van bedrijven en hun plannen die naar verwachting door de beoordelingscommissie worden goedgekeurd. Hierbij ontbreekt een toetsingskader en worden er aannames gemaakt door de banken. Vaak gaat het hierbij om kleinere en middelgrote bedrijven. De in GVE-omvang (groot vee-eenheden) grotere 'gangbare' bedrijven worden regelmatig niet doorverwezen naar het IDL, omdat de perceptie is dat zij door hun omvang worden afgekeurd door de beoordelingscommissie. Er is hiermee sprake van een voorselectie door financiers, al komen er ook veel aanvragen via een andere wijze binnen bij het GRF.

#### Sturen op doelen

Het IDL is één van de eerste doelsturende instrumenten van LNV. Doel van deze pilot was dan ook om hiervan te leren. Het inzetten op doelen, met daarbij de mogelijkheid tot het kiezen van de juiste maatregelen om de doelen te bereiken, geeft agrariërs vrijheid en de mogelijkheid lokaal te kiezen voor de beste oplossing (gebiedsgericht werken). Tegelijkertijd is beoordelen op doelen arbeidsintensiever dan het sturen op maatregelen, omdat op dit moment eenduidige kaders en kpi's om de realisatie van de doelstellingen op bedrijfsniveau per investering te meten ontbreken. Hiermee is het ook voor de ondernemer soms onduidelijk waar precies heen bewogen moet worden.

Voor de korte termijn is doelsturing een goed instrument om doelen te bereiken. Effecten van investeringen zijn namelijk pas achteraf daadwerkelijk meetbaar, omdat het effect van bepaalde maatregelen nog niet bekend zijn. Daarbij komt dat de effecten van integrale plannen niet éénduidig zijn toe te schrijven aan één maatregel. Deze knelpunten worden op dit moment deels ondervangen door een goed ingevoerde beoordelingscommissie, waarvan een aantal leden ook bezig is met de ontwikkeling van kpi's op het gebied van duurzame landbouw.

Bij opschaling van het IDL op de lange termijn is de arbeidsintensiviteit van de doelsturing en het ontbreken van kpi's om de plannen te meten op bedrijfsniveau een belangrijk aandachtspunt. Wanneer veel plannen tegelijkertijd worden ingediend, zullen bepaalde afwegingen meer integraal en objectief gemaakt moeten worden. Om hier op vooruit te lopen, zou gedacht kunnen worden aan het inzichtelijk maken van de afwegingen van de beoordelingscommissie tijdens de tweede pilot periode.



## Doelmatigheid

De pilot IDL heeft in de basis een revolverend karakter. Hierbij bestaat het risico dat niet alle middelen weer terugstromen naar het ministerie van LNV door bijvoorbeeld een faillissement. De mate waarin dit gaat plaatsvinden is op dit moment nog niet in te schatten, omdat er nog relatief weinig leningen daadwerkelijk verstrekt zijn, er nog geen sprake is van continuïteitscijfers van gefinancierde omschakelende bedrijven en er op dit moment nog geen sprake is van defaults. Tegelijkertijd worden er ook veel aanvullende financieringen vanuit de markt gehaald die anders niet mogelijk waren geweest, waardoor er een multiplier op de middelen ontstaat en er sprake is van een positief effect op het doelbereik tegen relatief geringe kosten.

## Vooruitblik

### Onzekerheid is nog niet afgenomen voor agrariërs en banken

De landbouwsector verkeert nog altijd in onzekerheid over de toekomst. Hoe het toekomstig beleid omtrent stikstofreductie wordt vormgegeven, is grotendeels onbekend. Dit geldt ook voor de uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak en de gebiedsplannen. Daarnaast staat de effectiviteit van technische innovaties (juridisch) ter discussie, zoals de effectiviteit van emissiearme stalvloeren. Deze ontwikkelingen zorgen voor onzekerheid bij zowel agrariërs als banken over de toekomst van de landbouwsector. Zowel agrariërs als banken blijven daarom ook in de nabije toekomst op zoek naar afdoende (financiële) zekerheid om mede richting te kunnen geven aan een toekomstbestendige landbouwsector.

### Noodzaak voor IDL voor verduurzaming van de sector blijft

Door het IDL worden de bedrijfskosten verlaagd op individueel bedrijfsniveau ten opzichte van een private financiering en worden investeringen mogelijk die op een andere wijze niet waren gefinancierd, ook wordt onder bepaalde voorwaarden het eigen vermogen versterkt. Hierdoor draagt het instrument IDL bij aan de gewenste verduurzaming van de agrarische sector, al kan op dit moment nog niet kwantitatief worden geduurd wat de meerwaarde van de pilot is geweest. Om doelbereik op duurzaamheid te meten is meer tijd nodig. Uit de reacties vanuit de beoordelingscommissie, de ondernemers en de banken kan echter geconcludeerd worden dat het IDL een positieve bijdrage heeft geleverd aan de investeringen gericht op duurzame bedrijfsvoering.

### Naast IDL zijn ook aanpalende gedragsveranderingen noodzakelijk om transitie te bereiken

Veel agrariërs willen wel omschakelen, maar de wijze waarop het landbouwsysteem is ingericht maakt omschakeling moeilijk. Zo zijn de grondprijzen hoog en zijn er in het (recente) verleden al grote investeringen gedaan om productiviteitsstijgingen mogelijk te maken. Daarnaast is omschakeling van de hele keten noodzakelijk, waarbij iedereen het belang van een duurzame landbouw inziet, ook de (buitenlandse) consument, en er bereidheid is om hogere prijzen te betalen.

## Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen volgen uit de uitgevoerde analyses:

1. **Zet de pilot van het fonds voort zolang er nog geen duidelijkheid is over toekomstig beleid c.q. zolang er geen indicatoren zijn ontwikkeld voor het meten van effecten**

De pilot IDL is goed ontvangen en overvraagd. Meer bedrijven zijn financieel geholpen in het omschakelen naar een meer duurzame bedrijfsvoering dan zonder de pilot het geval

was geweest. De overgang van een pilot naar een structureel fonds vraagt echter wel om meer duidelijkheid op het gebied van toekomstig beleid. Het gaat hierbij om een nationale lange termijnvisie op de landbouw met een regionale uitwerking. Op de lange termijn is dan ook de bedoeling om toe te werken naar een beoordelingsmethodiek met heldere kpi's om objectief en doelmatig te beoordelen. Zolang de lange termijn doelen (en de bijbehorende kpi's) nog niet bekend zijn, adviseren de onderzoekers de beoordelingscommissie om samen met LNV heldere beoordelingskaders (zie ook punt 3) op te stellen en ook de verbinding te versterken met andere instrumenten uit het Omschakelprogramma en vergelijkbare programma's en initiatieven.

## 2. Behoud voor de volgende pilot periode de huidige opzet met het Nationaal Groenfonds en de beoordelingscommissie

Nu de pilotfase verlengd is, is het belangrijk dat zaken behouden blijven die goed gingen tijdens de eerste pilotfase, zoals de samenstelling en taken van de beoordelingscommissie en de rol van het Groenfonds. De beoordelingscommissie is inhoudelijk goed ingevoerd en heeft inzicht in nieuwe 'technologische' ontwikkelingen en toekomstig beleid. Hierdoor hebben zij de mogelijkheid uitleg te geven om gemaakte keuzes te verantwoorden en ingediende aanvragen bij te sturen en zo nodig de kwaliteit te verbeteren. Het Groenfonds als uitvoerende partij wordt gewaardeerd door de betrokken partijen vanwege hun inhoudelijke expertise op het gebied van financiering en de korte communicatielijnen en de contacten over en weer met zowel ondernemers, banken en met het ministerie van LNV verlopen dan ook goed. De huidige opzet met de beoordelingscommissie die projectplannen beoordeelt en hierover discussieert is redelijk tijdsintensief. Bij een structureel vervolg en daarmee een opschaling van het fonds, vormt dit een risico voor de doelmatigheid van de uitvoering. Objectivering van de beoordeling van de beoordelingscommissie kan een oplossing zijn om dit risico bij een structureel vervolg te mitigeren.

## 3. Voer een aantal operationele veranderingen door in deze nieuwe pilot periode

De nieuwe pilotperiode biedt de kans een aantal operationele veranderingen door te voeren. Hieronder zijn de aanbevelingen op dit gebied opgenomen:

- Op dit moment zijn de banken niet goed op de hoogte wat er speelt bij de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen en is de beoordelingscommissie niet goed op de hoogte van de financiële afwikkeling. Het bijvoegen van een [beknopt investeringsplan in de aanvraag](#) kan gehoor geven aan de wens vanuit de beoordelingscommissie om de financiële en inhoudelijke beoordeling van aanvragen meer in samenhang te zien. Een deel van de agrariërs en de banken ondervindt dat het onduidelijk is waar de beoordelingscommissie van het IDL nu uiteindelijk op scoort bij de beoordeling. Overwogen kan worden om [meer objectivering van de beoordeling](#) van de beoordelingscommissie te borgen. LNV kan overwegen om de beoordelingscommissie opdracht te geven om inzicht te bieden in de gemaakte afwegingen over de afgelopen periode en hier operationele indicatoren aan te koppelen, welke aansluiten op de duurzaamheidsdoelen. Dit beoordelingskader dient draagvlak te hebben bij zowel de beoordelingscommissie als het ministerie. Tegelijkertijd moet de objectivering van afwegingen er niet toe leiden dat de flexibiliteit van het IDL te veel wordt weggenomen. Het moet daarom vooral richtinggevend zijn en niet taakstellend. Voorbeeldprojecten zouden hierbij inzicht in de afwegingen van de beoordelingscommissie kunnen bieden. Biedt daarom op de website van het IDL reeds voorbeeldprojecten aan waarmee

andere agrariërs inzicht krijgen in de maatregelen die genomen zouden kunnen worden met steun vanuit het IDL.

- Daarnaast is het bij verlenging van de pilotperiode belangrijk dat [de communicatie over het instrument wordt geïntensiveerd](#), zodat agrariërs, adviseurs en banken het instrument (nog) beter leren kennen. Dit kan ook helpen bij de eventuele latere opschaling van het instrument.
- [Monitor tussentijds](#) of de maximale investeringssom van € 400.000 voldoende blijft in de volgende pilotperiode. Vanuit de banken wordt aangegeven dat dit voor intensieve veehouders en gangbare akkerbouwers vanwege hun bedrijfsomvang aan de lage kant is. Tegelijkertijd stijgen ook de markttrentes op dit moment, waardoor kosten voor financiering stijgen en dit bedrag op den duur wellicht omhoog zou moeten. Op dit moment lijkt het nog niet noodzakelijk om het bedrag direct te verhogen, maar dit zal tussentijds wel gemonitord moeten worden.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond en vraagstelling

**In juli 2021 is de pilotperiode gestart met de pilot van het Investeringsfonds Duurzame Landbouw (IDL), een nieuw financieel instrument om duurzame landbouw te bevorderen, opgericht in het kader van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Voor de pilot is een termijn van één jaar uitgetrokken en een fondsvermogen van 9 miljoen euro.**

Deze evaluatie geeft op twee onderwerpen een onafhankelijk oordeel, namelijk:

1. Het doelbereik van de pilot, namelijk in hoeverre de concrete plannen/investeringen bijdragen aan gestelde duurzaamheidsdoelen met inzicht in de verschillende sectoren;
2. En of dit instrument ondersteuning biedt voor omschakelende agrariërs bij het verkrijgen van financiering, en daarmee de omschakeling naar duurzame landbouw wordt gestimuleerd.

### Vraagstelling

In deze evaluatie staat beantwoording van de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Is de pilot IDL een effectief instrument om deze duurzame investeringen te ondersteunen en stimuleren? Biedt dit een oplossing voor de groep omschakelende agrariërs voor het verkrijgen van financiering vanuit de banken?
- In welke mate dragen de voorwaarden (rentes, aflosvoorwaarden, leningstermijn, achterstelling) bij aan stimulering van financiering voor omschakelende agrariërs?
- In hoeverre zorgt het fonds voor het aantrekken van cofinanciering van de achtergestelde IDL lening; enerzijds door het risico te verlagen dat banken zien in duurzame investeringen, anderzijds door 60% of meer private cofinanciering te bereiken.
- In hoeverre dragen deze investeringen voor duurzame maatregelen en bedrijfsplannen bij aan de duurzaamheidsdoelen op het individuele bedrijfsniveau en [voor zover dat te extrapoleren is] voor de sector als geheel, in het bijzonder stikstof emissiereductie?
- Wat zijn de maatregelen gericht op de duurzaamheidsdoelen die uit de ingediende bedrijfsplannen blijken, hoe vaak komen dezelfde maatregelen voor in de ingediende plannen (per sector, per regio) en voor welke maatregelen/middelen worden de investeringen aangevraagd?

## 1.2 Afbakening

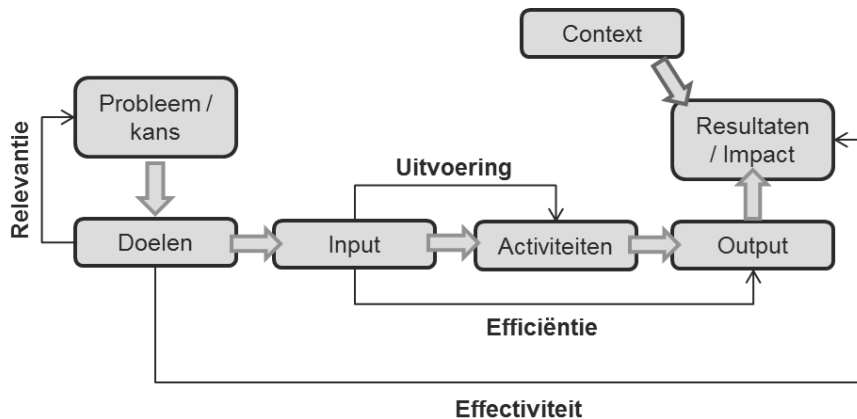
Deze rapportage bevat een evaluatie over de looptijd van de pilot IDL in de periode 1 juli 2021 tot 1 juli 2022. De ervaringen met de pilot IDL kunnen input bieden voor de opzet van een structureel fonds.

### 1.3 Onderzoeksmethode en dataverzameling

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV, directie Europees, Internationaal en Agro- economisch Beleid. Deze directie is vanuit het ministerie van LNV verantwoordelijk voor de uitvoering van de pilot IDL. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Ecorys in de periode augustus 2022 tot en met december 2022.

Het ministerie van LNV heeft in haar 'startnotitie (ex post) evaluatie LNV' een interventielogica opgesteld. Deze interventielogica volgt de in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, 2022) neergezette lijn van input ([inzet van middelen en menskracht](#)), activiteiten ([het proces om uiteindelijk aanvragen goed te keuren](#)), output ([het aantal verstrekte leningen](#)) en resultaten/impact ([het mogelijk maken van financiering voor omschakelende agrariërs en het reduceren van stikstof door een integrale duurzame bedrijfsvoering](#)). In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

**Figuur 1.1** Schematische weergave evaluatiekader



De definitie van de effectiviteit van beleid zoals gehanteerd in deze studie is: de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten<sup>4</sup>.

We hebben gebruik gemaakt van een zogenaamde 'mixed method'-methodiek om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Er is een combinatie van verschillende onderzoeksmethodieken ingezet, zowel kwalitatief als kwantitatief. Zo kunnen mogelijk tekortkomingen in de ene informatieverzamelingsmethode door de andere methode worden opgevangen.

De volgende onderzoeksmethoden werden ingezet voor deze evaluatie:

- **Deskstudie** werd gebruikt om het doel en de werking van het instrument IDL te beschrijven, inzicht krijgen in interne en externe veranderingen (bijv. ontwikkelingen in de vraag naar kapitaal in de agrarische sector, rente ontwikkeling) die effect hebben gehad op de doeltreffendheid en het verzamelen van de kwantitatieve informatie over de ontwikkelingen van het aantal projecten, de doelstellingen van de projecten, hoogte van versterkte leningen, enzovoorts.

<sup>4</sup> Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022. Beschikbaar via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a16cd828-bb39-4498-9175-cb763ac0ac72/1/pdf/1-conceptregeling-periodiek-evaluatieonderzoek.pdf>

- **Diepte-interviews.** Er zijn interviews gehouden met het beleidsverantwoordelijken vanuit het ministerie van LNV, het Groenfonds, diverse banken, afnemers van het instrument en andere stakeholders. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van gesproken personen.
- **Beschrijvende data-analyse.** Om in kaart te brengen in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de pilot IDL door agrarische bedrijven, welke doelen zijn nastreven, waar zij geografisch gelegen zijn en om in kaart te brengen welke verschillen in de voorwaarden (o.a. rente en looptijd) is er een beschrijvende analyse toegepast.
- **Case studies.** Om de kwalitatieve informatie verder te verdiepen zijn een aantal case studies uitgevoerd. Deze zijn opgenomen in bijlage 3.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport kent de volgende opbouw:

- In **hoofdstuk 2** wordt ingegaan op de context van de pilot IDL. Allereerst wordt ingegaan op de beleidsdoelstellingen vanuit het ministerie van LNV en de doelstellingen van de pilot (paragraaf 2.2). Vervolgens wordt ingegaan op de opzet en werking van de pilot (paragraaf 2.3). Als laatste worden maatschappelijke veranderingen beschreven die van invloed kunnen zijn op de effectiviteit en de efficiëntie van het IDL (paragraaf 2.4).
- In dit **hoofdstuk 3** komen de belangrijkste kerncijfers van het IDL aan bod. Het betreft onder andere de deelname, het gebruik, de maatregelen en de ervaring van agrariërs. De data zijn gebaseerd op over de periode tot en met het tweede kwartaal van 2022. De data zijn afkomstig van het GRF en vanuit de telefonisch interviews die met agrariërs zijn gehouden.
- **Hoofdstuk 4** gaat in op de doeltreffendheid van de pilot IDL. In dit hoofdstuk wordt vervolgens per doelstelling nagegaan in hoeverre deze doelstellingen worden gerealiseerd: de toegang tot financiering (paragraaf 4.2); het effect op de doelstellingen (paragraaf 4.3); de voorbeeldwerking richting zowel agrariërs als de kapitaalmarkt (paragraaf 4.4). Ook wordt ingegaan op de ervaringen van belanghebbenden met het IDL (paragraaf 4.5).
- **Hoofdstuk 5** gaat in op de conclusies die getrokken kunnen worden en beantwoordt de onderzoeksvragen.
- Daaropvolgend zijn in **hoofdstuk 6** de aanbevelingen opgenomen.

## 2 Het IDL in context

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de context van de pilot IDL. Allereerst worden de beleidsdoelstellingen vanuit het ministerie van LNV en de doelstellingen van de pilot (paragraaf 2.2) beschreven. Vervolgens wordt de opzet en werking van de pilot (paragraaf 2.3) toegelicht. Als laatste worden maatschappelijke veranderingen beschreven die van invloed kunnen zijn op de effectiviteit en de efficiëntie van het IDL (paragraaf 2.4).

### 2.2 Achtergrond en doelstellingen

#### Achtergrond

In oktober 2019 heeft het kabinet € 500 miljoen gereserveerd voor de aanpak van de stikstofproblematiek. Aanleiding hiervoor is de noodzaak voor een structurele aanpak van stikstof, met als hoofddoel het realiseren van een gunstige of – waar dit niet mogelijk is – verbeterde landelijke staat van instandhouding (SVI) van stikstofgevoelige soorten en habitats onder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR).<sup>5</sup> Binnen dit pakket is € 175 miljoen beschikbaar voor het Omschakelfonds, waarmee het kabinet boeren en tuinders ondersteunt die stikstofreductie, als onderdeel van integraal duurzamer bedrijfsvoering, willen realiseren. Het IDL vormt de kern van het Omschakelprogramma.<sup>6</sup>

Omschakeling (zie onderstaande tekstbox) naar een duurzamer agrarisch bedrijfssysteem kan een belangrijke bijdrage leveren aan stikstofreductie. Agrariërs die willen omschakelen en op lange termijn een goed verdienmodel hebben geborgd, ervaren echter twee belangrijke obstakels in de uitvoering van hun plannen:

1. Financiering door private partijen verloopt moeizaam. De voorgestelde verduurzaming wordt door banken vaak met een hoog risico profiel beoordeeld omdat een **proof of concept** ontbreekt;
2. Een inkomensdip tijdens en vlak na de transitie, wegens het doen van investeringen terwijl de opbrengsten van de afzet hierbij nog achterblijven.

#### **Wat is een omschakeling?**

In het aanvraagformulier voor IDL wordt beschreven dat het toewerken naar een integrale duurzame bedrijfsvoering wordt gezien als omschakeling. Dat kan omschakeling naar biologische landbouw zijn, maar ook omschakeling naar kringlooplandbouw of een meer natuurinclusieve landbouw. Maar, wat is nu biologische landbouw, kringlooplandbouw of meer natuurinclusieve landbouw? Bij biologische landbouw wordt er geen gebruik gemaakt van chemische hulpmiddelen als kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen en

<sup>5</sup> Kamerbrief Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, 24 april 2020.

<sup>6</sup> Kamerbrief Stand van zaken van het Omschakelprogramma, 13 juli 2021.

wordt dierenwelzijn in acht genomen.<sup>7</sup> Biologische bedrijven worden gecertificeerd door SKAL en zijn daardoor ook richting consumenten herkenbaar. Bij kringlooplandbouw is de uitstoot van schadelijke stoffen zo klein mogelijk, wordt bijgedragen aan de verbetering van biodiversiteit en bodem en wordt zuinig omgegaan met grondstoffen en energie.<sup>8</sup> Natuurinclusieve landbouw is een vorm van kringlooplandbouw, die naar 'een ecologisch houdbare vorm van voedselproductie' streeft. Natuurinclusieve landbouw kan in de bedrijfsvoering op verschillende manieren gestalte krijgen, afhankelijk van het type bedrijf, de kenmerken van de locatie van het bedrijf, de bodem, het omliggende landschap en de accenten die een ondernemer zelf wil leggen. Daarom is geen blauwdruk te geven van 'het natuurinclusieve bedrijf'. Iedere ondernemer zal natuurinclusiviteit op zijn bedrijf op zijn eigen manier vormgeven, omdat de Ausgangssituatie van een bedrijf – het natuurlijk systeem - op elke locatie uniek is.<sup>9</sup>

Na verloop van tijd zijn aan dit fonds andere instrumenten toegevoegd en is het Omschakelfonds getransformeerd naar een Omschakelprogramma. Het Omschakelprogramma is opgezet voor agrariërs die willen omschakelen naar stikstofarme(re) en een meer duurzame agrarische bedrijfsvoering. Het Investeringsfonds Duurzame Landbouw is één van de vier maatregelen uit het Omschakelprogramma. De overige maatregelen zijn:

- Subsidieregeling Bedrijfsplan voor omschakeling;
- Subsidieregeling demonstratiebedrijven;
- Werkkapitaalregeling: binnen het Borgstelling MKB-Landbouwkredieten (BL) van RVO is een Werkkapitaalregeling Omschakelprogramma (BL Plus) opgericht die agrariërs ondersteunt met een borgstelling voor extra krediet om de omschakelingsperiode (inkomensdip) te overbruggen.

Bij de opzet van het instrument zijn relevante stakeholders, bijvoorbeeld financiers en boeren belangen organisaties, actief geraadpleegd. In dit onderzoek focussen wij ons enkel op de pilot van het IDL, maar zal indien relevant ook de onderlinge samenhang worden meegenomen.

### Doelstellingen

De pilot IDL ondersteunt agrarische ondernemers bij de financiering van investeringen die worden gedaan ten behoeve van de omschakeling naar een stikstofarmere, meer extensieve en meer duurzame bedrijfsvoering. Dit gebeurt door het verstrekken van langjarige cofinanciering tegen aantrekkelijke voorwaarden, zoals een lage rente en enkele aflosvrije jaren. De agrariërs worden ondersteund om maatregelen te treffen die leiden tot het behalen van de gestelde duurzaamheidsdoelstellingen:

- reductie van stikstofemissie;
- reductie van gebruik gewasbeschermingsmiddelen;
- emissiereductie van broeikasgassen;
- emissiereductie nitraat;
- vergroting biodiversiteit;

<sup>7</sup> Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: Beleidsvisie Biologische Landbouw 2005-2007. Beschikbaar op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29842-1-b3.pdf>

<sup>8</sup> Rijksoverheid: Groeien naar morgen. Beschikbaar via: <https://www.groeienaarmorgen.nl/wat-is-kringlooplandbouw>

<sup>9</sup> Kabinetbrief natuurinclusieve landbouw, juli 2017. Beschikbaar via: <https://edepot.wur.nl/419247>



- versterking duurzaam bodembeheer;
- circulaire veevoergebruik;
- verbetering van diergezondheid en -welzijn.<sup>10</sup>

De bedrijfsplannen waar agrariërs financiering voor aanvragen, moeten leiden tot aantoonbare verbeteringen op minimaal vijf van deze acht duurzaamheidsdoelen. Daling van de stikstof-emissie is een verplicht doel. Tevens dient op geen van de duurzaamheidsdoelen achteruitgang plaats te vinden. De investeringen zijn gericht op een verandering van de bedrijfsvoering van de agrariër met positieve effecten op de natuur, de biodiversiteit, het dierenwelzijn en het klimaat. Het IDL is het eerste instrument van LNV waarbij het doel centraal staat en niet het middel. Dit houdt in dat ondernemers die een beroep doen op de pilot van het IDL niet verplicht worden tot het nemen van specifieke maatregelen. Het gaat bij het Investeringsfonds namelijk primair om het bereiken van doelen, waarbij de ondernemer zelf de meest geschikte maatregelen voor zijn bedrijfssituatie kiest.

Het uiteindelijk doel van de pilot IDL is een meer duurzame bedrijfsvoering, zoals beschreven in de bedrijfsplannen van het IDL, voor een grotere groep boeren tastbaar en concreet te maken.<sup>11</sup>

Naast de verduurzaming bij boeren heeft de pilot IDL een doel gericht op financiers. Doordat het GRF een deel van de lening op zich neemt, wordt het aandeel in het risico voor cofinanciers verlaagd, waardoor financiers vaak eerder bereid zijn een lening te verstrekken. Hierdoor ontstaat er een *vliegwieleffect*: de totale investeringssom stijgt. Daarnaast ondersteunt de overheid de ontwikkeling van een 'proof of concept'; de banken bouwen ervaring op met nieuwe duurzame vormen van landbouw waar ze nog weinig ervaring mee hebben. Het achterliggende idee is dat banken in de toekomst hierdoor eerder bereid zijn financiering voor omschakeling naar een meer duurzame bedrijfsvoering te verschaffen.

Als laatste wordt door de pilot ervaring opgedaan met het sturen op doelen, in plaats van te verplichten specifieke maatregelen te nemen. Er wordt tussentijds getoetst of de IDL aan de verwachtingen voldoet en de gewenste omschakeling op gang brengt.<sup>12</sup> Dit vertaalt zich in het operationele doel om in 12 maanden 'circa 36 leningen van gemiddeld € 250.000 te verstrekken aan omschakelende agrariërs, in cofinanciering met private financiers en in verschillende agrarische deelsectoren'.

### Positie in de innovatiecurve

Beleidsinstrumenten kunnen in verschillende fases innovaties aanjagen. De innovatiecurve, zoals weergegeven in onderstaand figuur, beschrijft hoe een innovatief idee zich ontwikkelt tot een bewezen product. Als eerste is een traject met testen en verbeteringen nodig voordat een toepasbare innovatie gereed is. Vervolgens wordt deze in de markt geïntroduceerd en gaan, in het geval van de pilot IDL, steeds meer agrariërs de innovatie toepassen. Aan het einde van de cyclus is de innovatie gemeengoed geworden en wordt deze door vrijwel alle agrariërs toegepast en is het een bewezen businessmodel binnen de sector. De pilot IDL zorgt voor financiering van een (nog onvoldoende bewezen) business model en bouwt

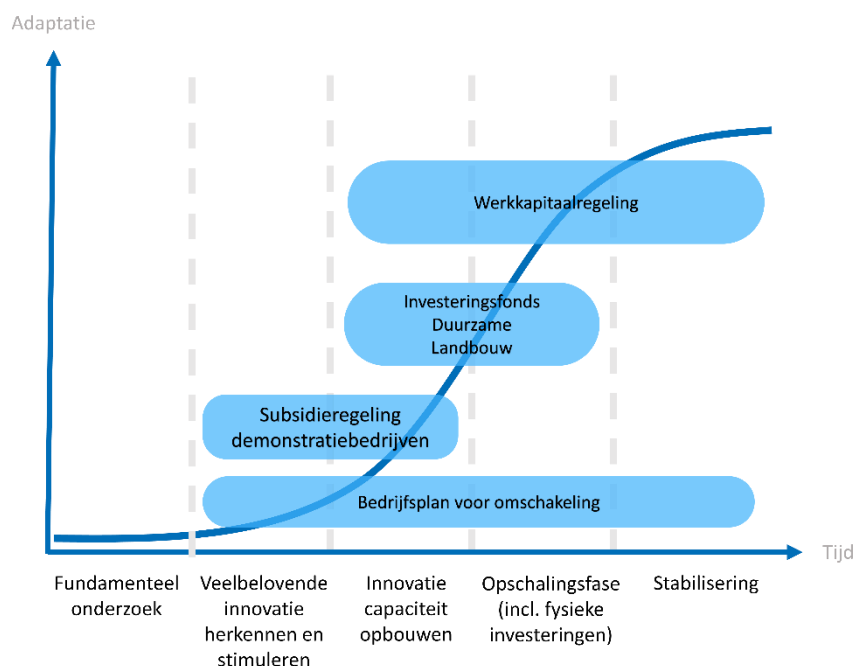
<sup>10</sup> Kamerbrief 'Stand van zaken van het Omschakelprogramma' (13 juli 2021), DGA-EIA / 21172536

<sup>11</sup> Verslag van een schriftelijk overleg. Vastgesteld 30 juni 2022. Beschikbaar via: [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220630/verslag\\_van\\_een\\_schriftelijk\\_5](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20220630/verslag_van_een_schriftelijk_5)

<sup>12</sup> Kamerbrief 'stand van zaken van het omschakelprogramma'. Juli 2021. Beschikbaar op: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f8adf685-ad05-4ab4-82c4-49b83b17fea5/1/pdf/21172536.pdf>

daarmee innovatiecapaciteit op. Daarnaast ondersteunt het de opschaling van business-modellen die nog niet door de markt gefinancierd kunnen worden.

**Figuur 2.1** Positie IDL op de innovatie curve



Bron: Ecorys

## 2.3 Werking van het instrument

### Vormgeving van het instrument

Het ministerie van LNV heeft met diverse partijen gesproken over de vormgeving van het instrument. Het Nationaal Groenfonds (verder: GRF) sloot het beste aan bij de opzet, implementatie en uitvoering van het instrument. Om de uitvoering van de pilot IDL te bekostigen en fondsvermogen te verschaffen, heeft het GRF op 12 maart 2021 een subsidieverzoek ingediend, dat op 7 juli 2021 door het ministerie van LNV is gehonoreerd.

In de uitvoeringsovereenkomst tussen het ministerie en het GRF zijn gedetailleerde afspraken opgenomen over de voorwaarden van de subsidie en de vormgeving van het fonds. De subsidie is met terugwerkende kracht verstrekt voor de periode tussen 13 maart 2021 en 30 juni 2022. Figuur 2.2 geeft de geldstromen voor de pilot van het instrument IDL op hoofdlijnen weer.

**Figuur 2.2** Geldstromen IDL op hoofdlijnen



Bron: Ecorys

De eenmalige subsidie bestaat uit twee delen. Het eerste deel is bestemd voor de (verwachte) uitvoerkosten (à € 878.460) gedurende de looptijd van de pilot. De beheerkosten voor de periode daarna bedragen maximaal 0,75 procent van de uitgezette hoofdsom per jaar. Deze kosten worden gedekt met de één procent rente die wordt gerekend op de verstrekte leningen. Indien de rentebaten de beheer- en uitvoeringskosten overstijgen, betaalt het GRF de overstijgende rentebaten terug, conform de bepalingen in de uitvoeringsovereenkomst.

Onder de beheer- en uitvoeringskosten vallen de volgende activiteiten:

- Verrichten van financieringsactiviteiten;
  - het bemiddelen bij de kredietverlening aan de agrariërs;
  - het uitzetten van de financiering;
  - het uitvoeren van het reguliere beheer van de lening.
- Overige kosten van de pilotfase in de periode tot en met 30 juni 2022;
  - communicatie;
  - inhoudelijke beoordeling op duurzaamheid (via de beoordelingscommissie);
  - analyse en rapportage van de pilotfase.

Het tweede deel van de subsidie is bestemd voor het fondsvermogen van de pilot (à € 9 miljoen). Het fonds verstrekt achtergestelde geldleningen aan agrariërs. Het fonds is revolverend, dat wil zeggen dat het fonds geld uitkeert via een lening die door agrariërs wordt afgelost en het fonds weer vult. Het fondsvermogen wordt na afloop van de looptijd van de verstrekte leningen weer uitgekeerd aan LNV.

#### **Korte tijdlijn vanaf de start van de pilot IDL**

Na het opzetten van de subsidie door het ministerie heeft het GRF het Loket IDL in juli 2021 geopend. Via dit loket worden agrariërs geholpen door een fondsmanager die hen ondersteunt bij de aanvraag. Om aanvragen te genereren ging er in het eerste halfjaar veel tijd naar de communicatie richting belanghebbenden. Deze communicatie richt zich op een vijftal doelgroepen:

- de agrarisch ondernemers;
- de bedrijfsadviseur en accountant;
- de financiers;
- overheden;
- branche organisaties en andere belangenorganisaties.

Door middel van presentaties, webinars, persberichten, presentaties en aanwezigheid bij diverse overleggen probeert men de doelgroepen te bereiken. In het tweede halfjaar is de focus verschoven naar het ondersteunen van aanvragers en de afstemming met cofinanciers.

#### **Voorwaarden van het instrument**

Het GRF verstrekt via de pilot IDL leningen aan agrariërs. De financiële condities zijn gunstig: ondernemers hoeven weinig rente te betalen en de eerste jaren niet af te lossen. Wel moet er sprake zijn van private cofinanciering. De investeringen moeten dus voor een deel ook gefinancierd worden uit andere bronnen (bijvoorbeeld banken, crowdfunding, andere fondsen, familie). De voorwaarden die verbonden zijn aan de lening zijn beschreven in de uitvoeringsovereenkomst:

- De lening mag maximaal € 400.000 bedragen, exclusief cofinanciering;
- De lening is maximaal 40% van de totale investering;

- De lening wordt vergeven tegen 1% rente per jaar;
- Leningen met een looptijd van drie jaar of minder zijn aflossingsvrij. Leningen met een langere looptijd hebben een aflossingsvrije periode van maximaal zes jaar;
- Er kan te allen tijde vervroegd boetevrij worden afgelost;
- De looptijd van de lening is maximaal 12 jaar.

Dat de lening van het GRF maximaal 40% bedraagt komt voort uit de Landbouvvrijstellingsverordening (LVV). Deze verordening stelt een cofinancieringspercentage verplicht van minimaal 60%. In specifieke bedrijfssituaties kan het aandeel van de lening vanuit het GRF verhoogd worden naar maximaal 60%. Dit is mogelijk indien de aanvrager aan één van de onderstaande voorwaarden voldoet:

- De investering is voor het natuurlijk milieu, de hygiëneomstandigheden of de normen inzake dierenwelzijn te verbeteren zoals bedoeld in lid 3, onder (b) van de LVV;
- De aanvrager op datum van aanvraag jonger is dan 40 jaar, over adequate vakbekwaamheid en deskundigheid beschikt en zich voor het eerst op een landbouwbedrijf vestigt of reeds heeft gevestigd als bedrijfshoofd van dat bedrijf. De zogenoemde 'jonge landbouwer';
- Het een recente landbouwer betreft, namelijk zich in de periode van vijf jaar voorafgaand van de aanvraagdatum zich als bedrijfshoofd van een landbouwbedrijf heeft gevestigd;
- Het een collectieve investering betreft;
- De investering in een gebied met 'natuurlijke en andere specifieke beperkingen' zoals bedoeld in de Europese regelgeving;
- Het concrete acties zijn in het kader van het Europese Innovatiepartnerschap (EIP).

### Procedure

Op de website van het GRF is informatie over de aanvraagprocedure en het beoordelingsproces beschikbaar. Door middel van een quickscan kan de agrariër toetsen of hij in aanmerking komt voor een lening. Vervolgens dient de agrariër een aanmeldformulier inclusief bedrijfsplan in. Het aanvraagformulier bestaat uit:

- Algemene informatie over het bedrijf, het samenwerkingsverband en/of de aanvrager;
- Algemene informatie over het plan;
- Informatie ten behoeve van de duurzaamheidstoets;
- Informatie ten behoeve van de financieringstoets;
- Informatie ten behoeve van de staatsteuntoets.

Bij de aanvraag dient men het (concept) bedrijfsplan in met een investeringsoverzicht, financieringsplan, exploitatie en liquiditeitsbegroting. Deze informatie is nodig voor de financieringstoets. Als de aanvraag is aangemeld wordt deze inhoudelijk beoordeeld door een onafhankelijke beoordelingscommissie. De commissie bestaat uit experts op het gebied van stikstof en kringloop(landbouw) en diverse agrariërs met ervaring uit de duurzame landbouw in de praktijk. In totaal bestaat de commissie uit elf personen. De commissie houdt zich bezig met de bedrijfstechnische kant van de aanvraag, welke strikt gescheiden is van de financiële aspecten van de aanvraag die door het GRF worden opgepakt na de inhoudelijke goedkeuring. De commissie focust zich op de duurzaamheid, haalbaarheid en toekomstbestendigheid van de voorgestelde maatregelen voor het bedrijf. Vanuit de case studies bleek dat hier door de commissie gekeken wordt naar de additionele waarde van de voorgestelde investering op het behalen van de doelstellingen. Deze inschatting kunnen zij in de meeste gevallen goed maken op basis van de aangeleverde informatie. Zo niet, wordt allereerst

verduidelijking gevraagd van het IDL. Zij kunnen op basis van de investeringsplannen regelmatig duidelijkheid verschaffen. Wanneer dit niet voldoende duidelijkheid biedt, wordt er teruggegaan naar de agrariër met de vraag zaken te verduidelijken. Op basis van de aangeleverde informatie wordt uiteindelijk een oordeel van de beoordelingscommissie gemaakt.

De commissie komt een keer per maand bij elkaar. Elke aanvraag wordt door twee commissieleden onafhankelijk van elkaar beoordeeld. Tijdens de vergadering geven de twee commissieleden hun oordeel en komt de commissie uiteindelijk tot een gezamenlijk besluit. Er bestaat momenteel geen beoordelingskader of kwantitatieve richtlijnen waarop men de aanvraag beoordeelt, maar de commissie toetst op basis van de acht doelen. De beoordeling wordt gebaseerd op kwantitatieve en kwalitatieve informatie en 'expert judgement' van de commissieleden. In sommige gevallen heeft de commissie onvoldoende informatie of zijn er nog vragen voor de agrariër. In dit geval wordt het oordeel uitgesteld en komt de aanvraag de volgende ronde wederom aan bod, nadat aanvullende informatie is ontvangen. Daarnaast kan de commissie ook inhoudelijke adviezen meegeven, zowel bij het opstellen van de (definitieve) aanvraag, als bij de goedkeuring van een project.

Bij een negatieve beoordeling krijgt de agrariër de mogelijkheid de aanvraag verder toe te lichten of aan te passen voor een tweede beoordelingsronde. Pas na een positieve beoordeling gaat het GRF in gesprek met de aanvrager over de financiering en neemt men contact op met de co-financiers. Gezamenlijk met de co-financiers bepaalt het GRF of het plan financieel en economisch rendabel is. Om te komen tot een uiteindelijke financiering is soms aanzienlijke inzet vanuit het GRF nodig om de banken te overtuigen wordt door het GRF aangegeven.

Het is de taak van het GRF dat de lening voldoet aan (Europese)staatssteunwetgeving en de hierin gestelde voorwaarden. Dit wordt gecontroleerd met een staatsteuntoets. Een aspect hierbij is of er niet eerder een subsidie voor de voorgestelde investering is uitgekeerd.

Na de uitgifte van de lening blijft het GRF nog enige tijd in contact met de agrariër. Een agrariër is verplicht de beloofde maatregelen die zij hebben aangegeven bij de aanvraag uit te voeren. Indien dit niet gebeurt, kan het GRF de lening opeisen. Het GRF biedt nazorg in de vorm van een revisiegesprek, dat na het verstrekken van de lening plaatsvindt. Tijdens dit revisiegesprek wordt de uitvoering gemonitord. Op het moment van het revisiegesprek zijn de meeste investeringen nog in uitvoering of moeten nog worden uitgevoerd, waardoor eventuele bijsturing mogelijk is.

Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor het monitoren van de impact van het instrument op de doelstellingen. Momenteel zijn er echter geen heldere kwantitatieve kritische prestatie indicatoren (kpi's) beschikbaar waarop het ministerie van LNV dit kan meten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het ontbreken van kpi's voor het kwantitatief meten van biodiversiteit, duurzame gewasbescherming en duurzaam bodembeheer. Deze kpi's worden door het ministerie en de wetenschap momenteel ontwikkeld. Het is nog niet zeker of monitoring op bedrijfsniveau mogelijk is vanwege de complexiteit. Op dit moment is er nog geen bruikbare methodiek beschikbaar.

## 2.4 Relevante ontwikkelingen voor de pilot IDL

De landbouwsector is continu in beweging. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de mogelijkheden voor het agrarische bedrijfsleven om te verduurzamen en hebben hiermee invloed op de doelen van het IDL. Hieronder staan de belangrijkste relevante ontwikkelingen weergegeven en hoe zij de doelstellingen van het IDL beïnvloeden.

### Diversiteit van landbouwbedrijven

De landbouwsector kent een aantal plantaardige en dierlijke sub-sectoren en bedrijven daarbinnen verschillen onderling sterk van elkaar. Enkele factoren hebben invloed op de verduurzamingsmogelijkheden op een bedrijf:

- **Grondsoort:** De grondsoort bepaalt in sterke mate welke maatregelen ingezet moeten worden om effectief te zijn om uitstoot en uitspoeling terug te dringen. Op zand- en lössgronden gelden bijvoorbeeld andere maatregelen voor het uitrijden van mest dan op klei- en veengrond. Een gebiedsgerichte aanpak is daarom noodzakelijk, omdat niet op alle grondsoorten met gelijke maatregelen gelijke effecten te behalen zijn. Per aanvraag moet dit daarom bezien worden.
- **Geografische locatie van het bedrijf:** De geografische locatie van het bedrijf heeft invloed op de potentiële afzetmarkt. De nabijheid van stedelijk gebied vergroot de mogelijkheden voor lokale afzet via korte ketens en via bijvoorbeeld verbredingsactiviteiten als een boerderijwinkel. Deze afzetmarkten hebben direct invloed op het verdienmodel van de betrokken agrariërs.
- **Nabijheid van kwetsbare natuur:** Een bedrijf in de nabijheid van een N2000-gebied heeft een grotere opgave, maar op dit moment ook een grotere onzekerheid over het voortbestaan dan bedrijven die hier verder vanaf liggen. Deze onzekerheid vertaalt zich in minder investeringen van deze boeren en minder financieringsbereidheid bij banken.
- **Levensfase van de agrariër:** Investerings in de landbouwsector zijn kapitaalintensief. En gericht op de lange termijn. De levensfase waarin de agrariër zich bevindt en hoe de opvolging van een bedrijf is geregeld, is relevant voor de investeringsbereidheid van een ondernemer.
- **Lock-in:** Investerings die eerder gedaan zijn en die nog niet zijn afgeschreven, bepalen in sterke mate de mogelijkheden van agrariërs om verder te investeren in verduurzaming. Bedrijven die kort geleden voor een intensieve vorm van veehouderij gekozen hebben, kunnen hierdoor niet direct overschakelen. Dit is iets voor de lange termijn.

### Landbouwbeleid

Het huidige landbouwbeleid en de onzekerheid rondom toekomstig beleid kunnen op verschillende manieren de verduurzaming van de sector remmen.

- **Financiële doorwerking van keuzes uit het verleden:** Tot voor kort was het effect van het overheidsbeleid een voortdurende schaalvergroting, bijvoorbeeld de afschaffing van het melkquotum in 2015<sup>13</sup>. Agrariërs hebben hierop geanticipeerd en grote investeringen gedaan. Als gevolg hiervan ervaren agrariërs de financiële doorwerking van keuzes uit het verleden. Men moet voldoen aan de financiële verplichtingen die zijn gebaseerd op de

<sup>13</sup> 'Op 1 april 2015 werden de melkquota weer afgeschafte met als gevolg een toename van de melkveestapel. Van 2011 tot 2016 nam het aantal melk- en kalfkoeien met 19 procent toe tot 1,75 miljoen. Daarnaast is er vanaf 2012 ook een toename van het jongvee voor de melkveehouderij. Het stuks jongvee steeg van 2012 tot 2015 met 149 duizend naar 1,34 miljoen, een stijging van 13 procent.' Ontwikkeling veestapel op landbouwbedrijven, 1980-2021. [Compendium voor de leefomgeving \(CLO\)](#)

productie van een zekere omvang van de veestapel. De financiële ruimte voor een omschakeling is daardoor beperkt.

- **Onduidelijkheid over toekomstig (stikstof)beleid:** Sinds de uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019<sup>14</sup> over het Programma Aanpak Stikstof heerst er onduidelijkheid over de toekomst van met name de dierlijke productie in de agrarische sector. Onduidelijkheden over mogelijke maatregelen (vb. N2000-stikstof kaart<sup>15</sup>, aantrekkelijke uitkoopregelingen<sup>16</sup>) veroorzaakt onrust bij ondernemers en maakt ondernemers onzeker in het maken van investeringen (waaronder verduurzaming).
- **Aanscherping van wet en regelgeving omtrent waterkwaliteit, natuur en biodiversiteit:** Op het gebied van natuur, biodiversiteit en waterkwaliteit bestaat veel wetgeving, zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn. Afhankelijk of de beoogde doelen vanuit deze programma's in de toekomst worden behaald, dan wel moeten worden aangescherpt, kan het zijn dat regelgeving in de toekomst toeneemt en/of huidige regelgeving voor agrariërs wordt aangescherpt.

### Markt

Aan de productie van duurzaam geproduceerd voedsel zijn vaak extra kosten verbonden, die niet in alle gevallen doorbelast kunnen worden aan de consument. De meerderheid van de consumenten is op dit moment namelijk niet bereid deze hogere prijs te betalen, wat invloed heeft op de inkomens van biologische boeren en de verduurzaming van de landbouwsector. Daarnaast stellen supermarkten soms aanvullende (duurzaamheids)eisen, zonder daar een meerprijs voor te betalen. Een verandering in de hele keten is noodzakelijk om duurzaam geproduceerd voedsel betaalbaar en toegankelijk te houden voor zowel boeren als consumenten. Ook internationale prijsconcurrentie vormt een belemmering.

### Schaarste aan grond

Vanuit de interviews blijkt dat de schaarste van grond ook een belangrijke beperkende factor speelt bij verduurzaming van de sector. Indien een agrariër door te extensiveren wil verduurzamen, is vaak extra grond nodig. Door de hoge grondprijs per hectare in vergelijking met de opbrengsten per hectare is financiering van deze grond lastig. Het GRF geeft aan dat er aanvragen op voorhand zijn afgewezen omdat zij enkel een investeringsbehoefte bestond voor grond. Op dit moment is het niet mogelijk om uitsluitend grond te financieren via de pilot IDL, wel kan er tot maximaal 10% grond mee worden gefinancierd. De verdere financiering van grond past namelijk niet binnen de huidige staatssteunregels op basis van de LVV. Signalen zijn er dat verdere samenwerkingen met terreinbeherende organisaties, zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, wellicht een oplossing kunnen bieden.

### Innovatie

Een belangrijke pijler voor verduurzaming is de inzet van innovaties. Met de uitspraak van de Raad van State over twee typen emissiearme melkveestallen<sup>17</sup> ontstaat er onzekerheid over de juridische houdbaarheid van de toepassing van (enkele) innovaties.

<sup>14</sup> <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/>

<sup>15</sup> "Stikstofkaart leidt tot onrust, volgens minister slechts 'vertrekpunt'", NOS, 22 juni 2022 ([link](#))

<sup>16</sup> "Van der Wal: 'De woest aantrekkelijke opkoopregeling betaalt 100 procent'", NOS, 15 juli 2022 ([link](#))

<sup>17</sup> Uitspraak Raad van State over twee typen emissiearme melkveestallen, Aanpak Stikstof, 7 september 2022 ([link](#))

**Financiële regelgeving**

Uit gesprekken met financiers komt naar voren dat regelgeving steeds strikter wordt. Er is Europese wetgeving met als doel de financiële stabiliteit van banken te verbeteren. In het toezichtsraamwerk Basel III, en in de nabije toekomst Basel IV zijn afspraken voor banken vastgelegd om risico's beter af te dekken en hogere financiële buffers aan te houden. Banken geven aan dat ze hierdoor minder bewegingsruimte hebben, waardoor de financieringsbereidheid voor de agrarische sector negatief wordt beïnvloed.



## 3 IDL in cijfers

### 3.1 Inleiding

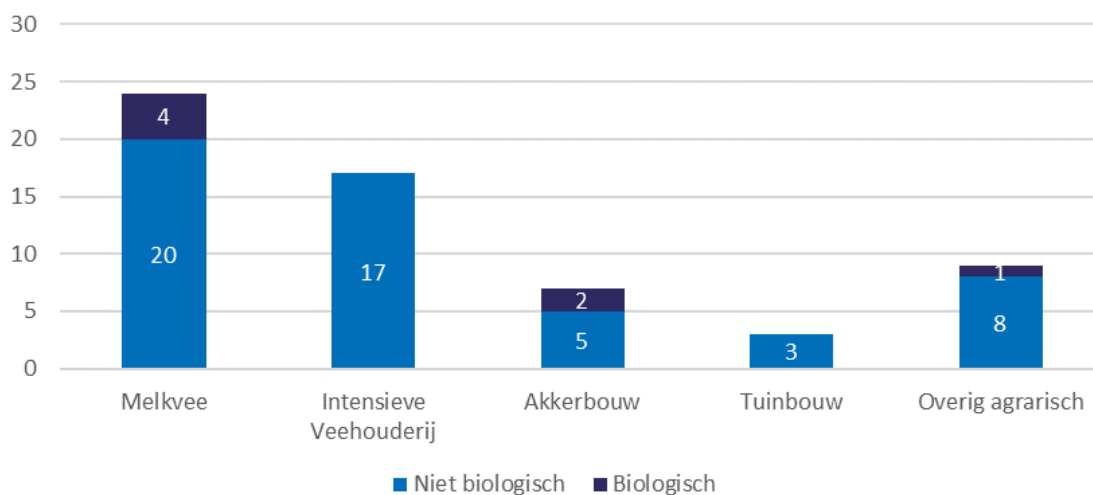
In dit hoofdstuk komen de belangrijkste kerncijfers van het IDL aan bod. Het betreft onder andere de deelname, het gebruik, de maatregelen en de ervaring van agrariërs. De data is gebaseerd op de periode tot en met het tweede kwartaal van 2022 (de looptijd van de pilot). De data is afkomstig van het GRF en vanuit de telefonisch interviews die met agrariërs zijn gehouden.

### 3.2 Deelname en gebruik

#### Ontvangen aanvragen IDL

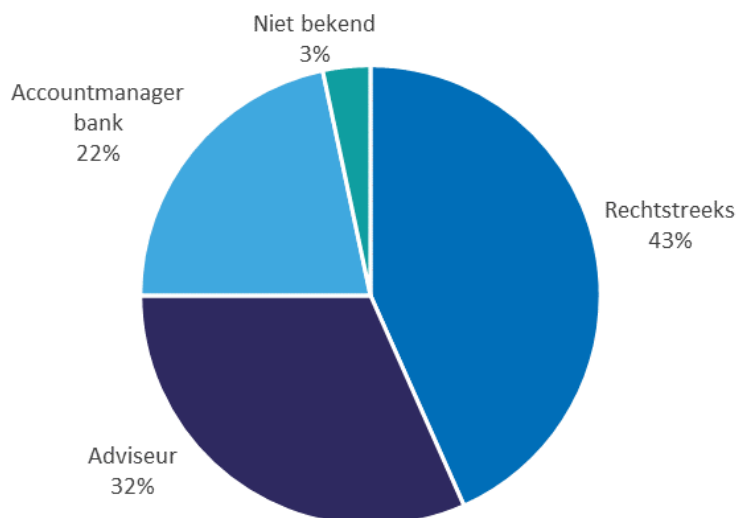
Gedurende de looptijd van de pilot zijn er in totaal 60 aanvragen voor een lening vanuit het IDL ingediend. Hiervan hadden acht aanvragers reeds een biologische bedrijfsvoering. In Figuur 3.1 hieronder is een verdeling van het aantal ontvangen aanvragen per sector weergegeven. Het valt op dat het aantal aanvragen vanuit de veehouderij hoger is dan de aanvragen vanuit de akkerbouw en tuinbouw.

Figuur 3.1 Ontvangen aanvragen per sector (n=60)



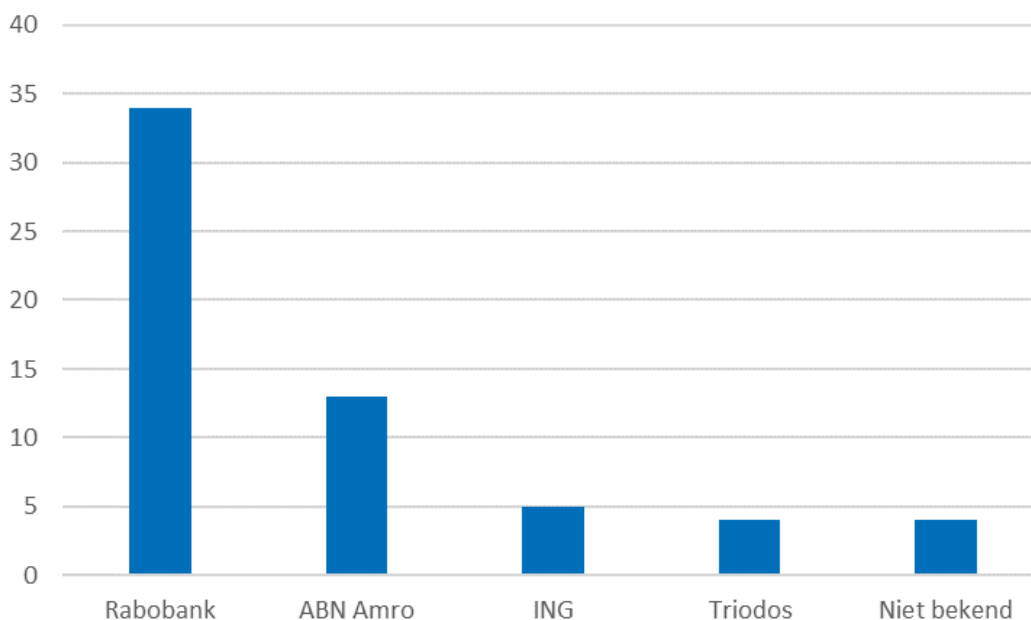
Bron: Nationaal Groenfonds, bewerking Ecorys

De meeste aanvragen zijn rechtstreeks ingediend bij het IDL (43 procent), bijna een derde werd ingediend door een adviseur (32 procent) en iets meer dan een vijfde (22 procent) werd aangedragen door een accountmanager van de bank.

**Figuur 3.2** Route ingediende aanvragen (n=60)

Bron: Nationaal Groenfonds, bewerking Ecorys

De huisbank van de meeste aanvragers was de Rabobank (34 aanvragen), gevolgd door de ABN Amro (13 aanvragen). Figuur 3.3 geeft inzicht in de huisbanken van de aanvragers.

**Figuur 3.3** Huisbanken van de aanvragers (n=60)

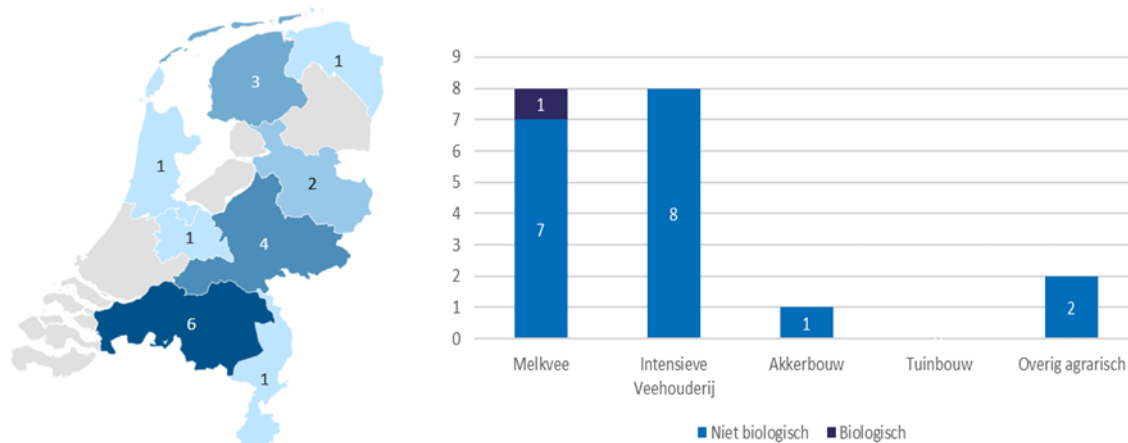
Bron: Nationaal Groenfonds, bewerking Ecorys

### Afgewezen aanvragen

Van de 60 aanvragen zijn 39 aanvragen gedurende de pilot inhoudelijk goedgekeurd op het bijdragen aan minimaal 5 van de 8 doelen, 19 zijn er afgewezen en twee aanvragen zijn binnengekomen na de laatste vergadering van het eerste pilotjaar. De afwijzingen per sector zijn in Figuur 3.4 weergegeven. Belangrijkste reden voor de afwijzingen is het feit dat de

plannen niet integraal genoeg zijn, in die zin dat zij niet op ten minste 5 van de 8 gestelde duurzaamheidsdoelen van het IDL een positieve bijdrage leveren. Ook is in sommige gevallen de hardheid van de voorgenomen aanpassingen onvoldoende aangetoond om van een structurele omschakeling naar duurzaamheid te kunnen spreken.

**Figuur 3.4** Afgewezen aanvragen per sector en landelijke spreiding (n=19)



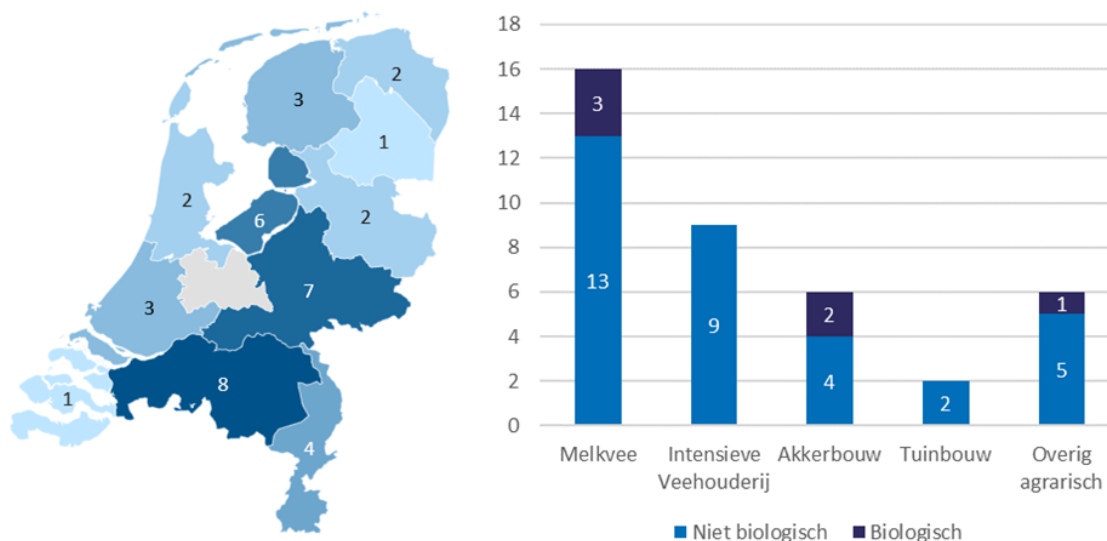
Bron: Nationaal Groenfonds, bewerking Ecorys

Van de 19 afgewezen projecten zijn er twee alsnog door het GRF gefinancierd via andere fondsen. Het betrof hier een bedrijf dat niet de vijf duurzaamheidsdoelen behaalde, maar waarvan de commissie wel van mening was dat het een goed omschakelplan was. Het andere geval betrof de start van een nieuwe boerderij met een zonvarken-concept, op een locatie met een vergunning voor dieren. Volgens de kaders van het IDL geldt dat hier strikt genomen geen stikstofreductie op bedrijfslocatie plaatsvindt. Het Groenfonds hanteert echter andere kaders in haar eigen revolverende fonds, waardoor het GRF deze twee cases alsnog kon ondersteunen met financiering.

### Goedgekeurde aanvragen

In Figuur 3.5 is de landelijke spreiding van het aantal goedgekeurde projecten weergegeven. Hierop is te zien dat de meeste aanvragen zijn goedgekeurd in de provincie Noord-Brabant en dat er geen enkele aanvraag in de provincie Utrecht is goedgekeurd. De meeste aanvragen zijn goedgekeurd in de melkveehouderijsector en de minste in de tuin- en akkerbouw. Het grootste deel van de goedgekeurde aanvragen is aangevraagd door niet-biologische bedrijven. Tot slot maken 33 van in totaal 39 agrariërs aanspraak op de verruiming van de staatsteunregels van maximaal 40% van de investeringsbehoefte naar 60%. Twee derde van de aanvragen komt in aanmerking door de 'jonge boeren' voorwaarde (jonger dan 40 jaar). Er zijn geen collectieven die aanvragen hebben ingediend, wel zijn er agrariërs die deel uitmaken van een collectief die individueel een aanvraag hebben ingediend.

Figuur 3.5 Goedgekeurde aanvragen per sector en landelijke spreiding (n=39)



Bron: Nationaal Groenfonds, bewerking Ecorys

#### *Intrinsieke motivatie van de aanvragers*

Een deel van de agrariërs dat een omschakelling aanvraagt is al langere tijd bezig om deze transitie voor elkaar te krijgen. Voor deze agrariërs financiert IDL een klein deel van een grotere omschakeling. Andere aanvragers zijn pas recent begonnen. Daarnaast is er een aanvraag gedaan door mensen die nog geen boerenbedrijf bezitten, maar voornemens zijn deze over te nemen en hier een meer duurzame bedrijfsvoering te implementeren. Typerend is de motivatie van de ondernemers om het 'anders' te doen en op deze manier bij te dragen aan de noodzakelijke veranderingen in de landbouw. Enerzijds voor zichzelf en de omgeving, anderzijds ook om een bedrijf over te dragen aan toekomstige generaties welke klaar is voor de toekomst.

#### *Meer manieren van financieren*

Vanuit de aanvragen blijkt dat de intrinsieke motivatie er bij veel ondernemers toe leidt dat zij gebruik maken van meerdere financiële fondsen gericht op duurzaamheid. Van de 39 goedgekeurde aanvragen hebben 16 aanvragers ook subsidies ontvangen. Naast de reguliere financiering via banken worden bijvoorbeeld LEADER, de milieu-investeringsaftrek, SDE++ en het ANLb genoemd. Het GRF voert een staatsteuntoets uit bij deze financieringen.

### 3.3 Verdeling fondsvermogen

Voorafgaand aan de pilotfase is besloten het fondsvermogen te verdelen over de diverse sectoren. Het doel van het plaatsen van zogeheten 'compartimenten', was om er voor te zorgen dat er voldoende ervaring wordt opgedaan met het verstrekken van leningen aan de diverse sectoren. Op basis van de verdeling van de aanvragen per sector heeft een tussentijdse aanpassing van de compartimenten plaatsgevonden. Op deze manier bleef er voldoende financiële ruimte voor voornamelijk de melkveehouderij beschikbaar, de sector waarin de meeste aanvragen worden gedaan en waarin ook de grootste uitdagingen liggen. In de tabel hieronder is de meest recente compartiment-verdeling weergegeven.

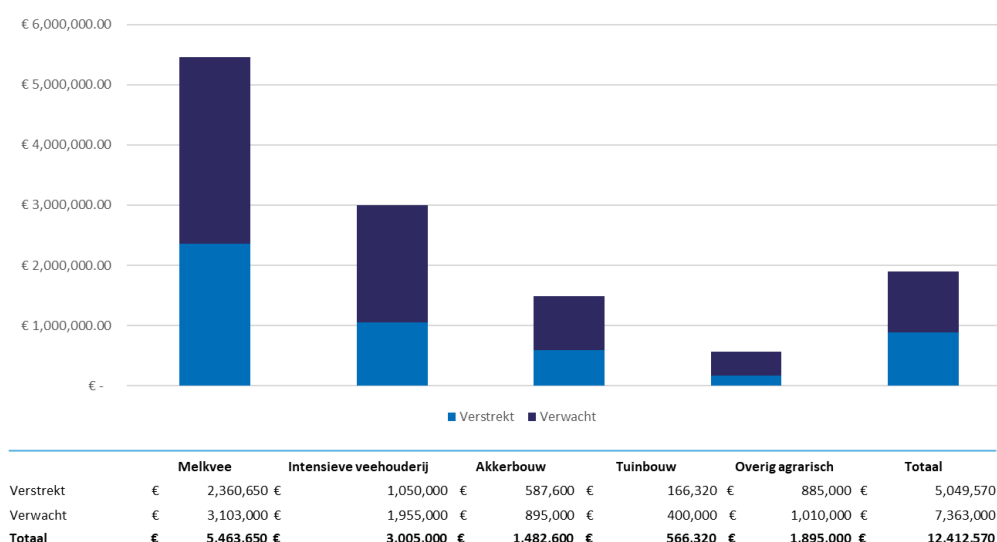
Tabel 3.1 Compartimenten fondsvermogen

Sector	Compartimenten per 2 februari 2022
Melkvee	€ 4.000.000
Intensieve veehouderij	€ 2.500.000
Akkerbouw	€ 750.000
Tuinbouw	€ 750.000
Overig agrarisch	€ 1.000.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 9.000.000</b>

De 39 goedgekeurde aanvragen hebben in totaal een omvang van € 12.412.570. Daarmee zijn meer aanvragen inhoudelijk goedgekeurd dan de beschikbare € 9 miljoen euro aan fondsvermogen gedurende de eerste pilot periode. Inmiddels is de pilot verlengd, waardoor de overcommittering gedekt is.

Nadat aanvragen inhoudelijk zijn goedgekeurd door de beoordelingscommissie, wordt het financiële traject ingezet door het GRF, waaruit financieringen van bedrijfsplannen vloeien. In totaal zijn er tot op heden (oktober 2022) 17 leningen daadwerkelijk verstrekt, met een waarde van € 5.049.570. Gemiddeld per financiering komt dit neer op € 297.033. Dit is iets hoger dan het gemiddelde dat vooraf in de operationele doelstellingen voorzien was (€ 250.000). Het hogere gemiddelde is te verklaren doordat totale projectbedragen hoger zijn dan verwacht (van gemiddeld € 1,4 miljoen) en een groot deel van de aanvragen in aanmerking komen voor een aandeel van 60% financiering van de totale investering vanuit het IDL (zie hoofdstuk 2.3). Dit laatste komt omdat er veel jonge agrariërs zijn, maar ook omdat een IDL aanvraag vrijwel altijd inzet op verbetering van het natuurlijk milieu of dierenwelzijn.

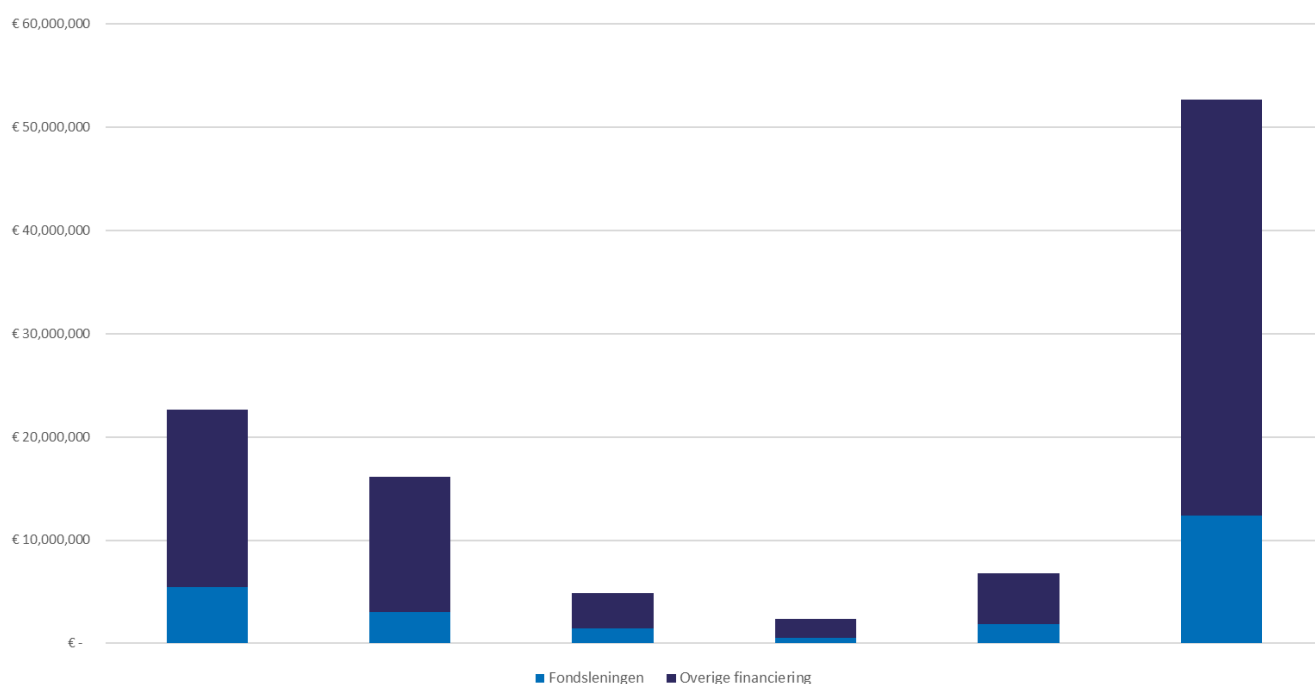
Figuur 3.6 Omvang van de (verwachte) verstrekte leningen per sector



Bron: Nationaal Groenfonds, bewerking Ecorys

Doordat het GRF via de pilot IDL achtergestelde leningen verstrekt, geven financiers aan eerder bereid te zijn een lening te verstrekken aan de aanvragende agrariërs voor het volledige omschakelplan. Hierdoor worden de investeringen vanuit het IDL vergroot. De totale investeringssom die voortkomt uit alle goedgekeurde omschakelplannen (dus de totale 12,4 miljoen euro) komt daarmee uit op bijna € 52,7 miljoen. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit voor alle goedgekeurde plannen is, waarbij al eerder was opgemerkt dat deze niet allen kunnen worden uitgevoerd met het fondsvermogen van het eerste jaar van de pilot. Voor elke euro uit het IDL investeren de co-financiers € 3,24<sup>18</sup> in de omschakelplannen. Dit kunnen naast bancaire co-financiers, ook bijvoorbeeld private investeerders en familieleningen zijn.

**Figuur 3.7 Vliegwieleffect: financiering vanuit het fonds en private partijen per sector**



		Melkvee	Intensieve veehouderij	Akkerbouw	Tuinbouw	Overig agrarisch	Totaal
Fondsleningen	€	5.463.650 €	3.005.000 €	1.482.600 €	566.320 €	1.895.000 €	12.412.570
Overige financiering	€	17.142.460 €	13.150.437 €	3.357.430 €	1.763.680 €	4.858.777 €	40.272.784
<b>Totale investering</b>	<b>€</b>	<b>22.606.110 €</b>	<b>16.155.437 €</b>	<b>4.840.030 €</b>	<b>2.330.000 €</b>	<b>6.753.777 €</b>	<b>52.685.354</b>

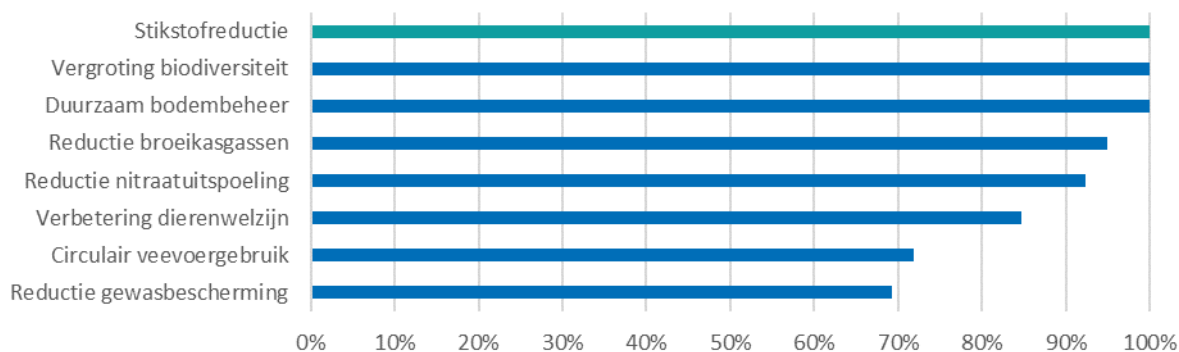
Bron: Nationaal Groenfonds, bewerking Ecorys

<sup>18</sup> De achterliggende formule is als volgt: (totale investering - investering IDL / investering IDL)

### 3.4 Inzet op duurzaamheidsdoelen

In Figuur 3.8 hieronder is te zien hoe vaak de duurzaamheidsdoelen worden nagestreefd, waarbij stikstofreductie verplicht is in alle aanvragen. De doelstellingen vergroting biodiversiteit en duurzaam bodembeheer worden in alle projecten omarmd. Ook de reductie van broeikasgassen en het verminderen van nitraatuitspoeling komen in bijna elke aanvraag voor.

**Figuur 3.8 Inzet van projecten op duurzaamheidsdoelstellingen (n=39)**



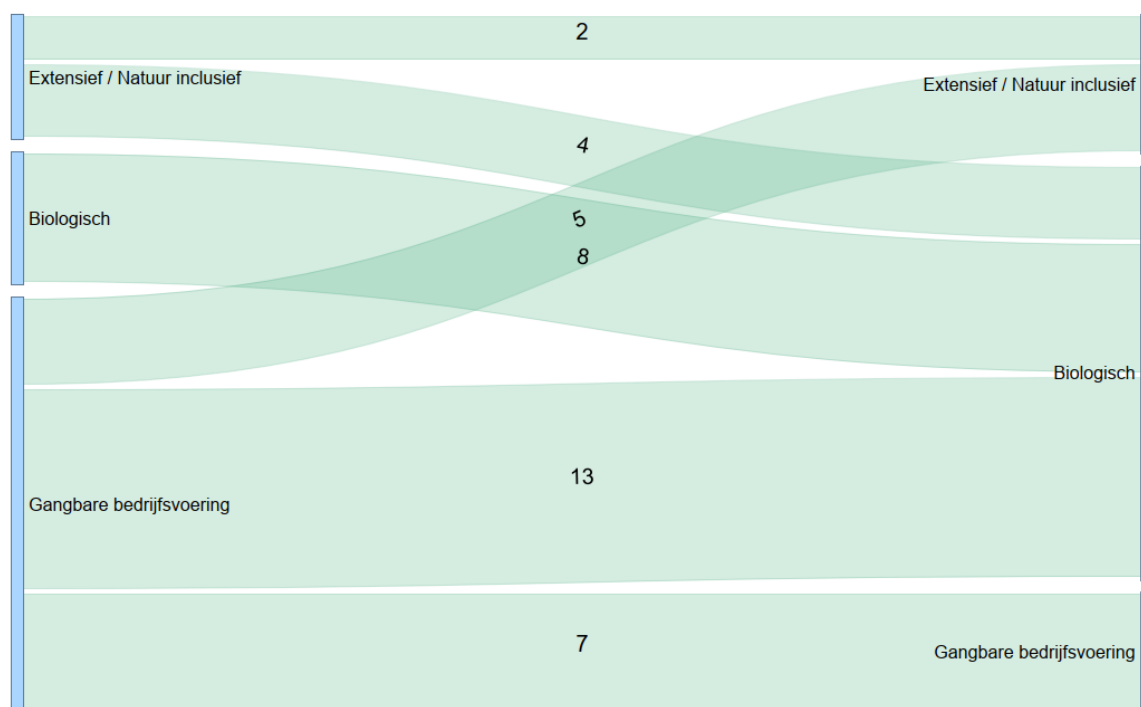
Bron: Nationaal Groenfonds, bewerking Ecorys

Uit gesprekken met agrariërs komt naar voren dat de ze de 'vrijheid' van de opzet van het fonds waarderen. Door de doelstellingen als uitgangspunt te nemen en niet specifiek maatregelen verplicht te stellen, wordt de ondernemer vrijheid gegeven over zijn bedrijfsvoering. Uit enkele interviews blijkt dat de ondernemer gestimuleerd wordt om met een integraal bedrijfsplan te komen om aan de vijf doelstellingen te moeten voldoen. Het enkel opstellen van enkele losstaande maatregelen is niet voldoende.

#### Omschakeling

Het IDL stelt niet verplicht dat een agrariër officieel moet 'omschakelen' naar een andere vorm van bedrijfsvoering (zie hoofdstuk 1 voor de gehanteerde definitie). Dit is echter wel vaak een doel van de agrariërs. Figuur 3.9 laat zien welke vormen van bedrijfsvoering men heeft voor en na de investering. Voor de investeringen is het aandeel bedrijven met een gangbare bedrijfsvoering het grootst, na de investering is dit de biologische landbouw. Tevens zien we dat het IDL ruimte biedt aan gangbare bedrijven die de bedrijfsvoering gangbaar houden maar deze wel weten te verduurzamen.

**Figuur 3.9 Omschakeling van bedrijfsvoering (voor de investeringen links, na de investeringen rechts)**



Bron: Ecorys

### 3.5 Beheer- en uitvoeringskosten

In de navolgende tabel zijn de beheer- en uitvoeringskosten van de pilot IDL voor de periode juli 2021 tot en met juni 2022 weergegeven. Hieruit blijkt dat de gerealiseerde kosten lager uitvallen dan vooraf begroot. Zo zijn er lagere kosten voor het juridisch advies dan eerder was geraamd. Ook de accountantskosten zijn lager, omdat er nog geen eindcontrole door een accountant heeft plaatsgevonden door verlenging van de pilot. Deze kosten schuiven door naar het volgende pilotjaar. Als laatste zijn communicatie- en voorlichtingskosten in de praktijk lager doordat deze activiteiten meer intern dan extern zijn uitgevoerd, onder andere door het GRF zelf.

De kosten voor de beoordelingscommissie zijn hoger uitgevallen dan begroot. Dit komt enerzijds omdat er meer mensen in de beoordelingscommissie plaatsnamen dan vooraf verwacht, en anderzijds omdat er acht vergaderingen in het begin van de pilotperiode zijn begroot, terwijl er uiteindelijk twaalf vergaderingen hebben plaatsgevonden. Het begrote budget voor deze post is hierop tussentijds niet aangepast.



**Tabel 3.2** Beheer en uitvoeringskosten pilot IDL (begroot, gerealiseerd, verschil)

	Begroot gehele pilot	Gerealiseerd	Vershil
Accountantskosten en risicomanagement	€ 48.300,00	€ 4.332,10	€ - 43.967,90
Begeleiding, analyse en evaluatie van de pilot	€ 68.062,50	€ 77.525,93	€ 9.463,43
Communicatie- en voorlichting	€ 108.900,00	€ 62.704,24	€ - 46.195,76
Kosten bemiddeling en beheer	€ 20.163,14	€ 18.367,80	€ - 1.795,34
Kosten beoordelingscommissie	€ 56.119,80	€ 80.350,34	€ 24.230,54
Specialistisch juridisch advies	€ 39,930	€ 4.809,31	€ - 35.120,69
<b>Totaal</b>	<b>€ 341.475,44</b>	<b>€ 248.089,72</b>	<b>€ - 93.385,72</b>

Bron: GRF, 2022

Het inzetten van een financieringsinstrument in plaats van een subsidie heeft als voordeel dat agrariërs meer marktgericht denken en meer inzetten op voor hun noodzakelijke investeringen voor de toekomst. De pilot heeft in de basis een revolverend karakter. Voor de toekomst zou het GRF rekening moeten houden met mogelijke additionele kosten als gevolg van agrariërs die de aflossingen niet kunnen betalen, zogenoemde defaults. Op dit moment heeft er nog geen default plaatsgevonden, maar het kan zijn dat dit in de toekomst wel gaat gebeuren. Het risico bestaat hierbij dat niet alle middelen weer terugstromen naar het ministerie van LNV na de pilot periode. De mate waarin dit gaat plaatsvinden is op dit moment nog niet in te schatten.

## 4 Doeltreffendheid van het instrument

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt per doelstelling nagegaan in hoeverre deze doelstellingen worden gerealiseerd: de toegang tot financiering (paragraaf 4.2); het effect op de doelstellingen (paragraaf 4.3); de leereffecten van doelsturing (paragraaf 4.4); de voorbeeldwerking richting zowel agrariërs als de kapitaalmarkt (paragraaf 4.5). Ook wordt ingegaan op de ervaringen die men heeft met het IDL (paragraaf 4.6).

### 4.2 Toegang tot financiering

Eén van de belangrijkste redenen om over te gaan tot de invoering van het fonds, was dat financiering een beperkende factor was voor ondernemers die willen omschakelen.

#### Inzet van het IDL door banken

Vreemd vermogen voor de agrarische sector wordt voor zo'n 90 procent versterkt door banken.<sup>19</sup> Vanuit de interviews met de banken blijkt dat zij bedrijven met een in de kern toekomstbestendig bedrijfsplan willen helpen met het rond krijgen van de financiering. Het schort hierbij volgens de banken meestal aan goede kasstromen. Het IDL is op dit moment een van de mogelijkheden die banken hebben om agrariërs die een duurzame bedrijfsvoering nastreven te helpen met het rondkrijgen van goede kasstromen en hiermee de financiering.

Bij het IDL maken de banken een voorselectie van bedrijven die 'redelijkerwijs' door de beoordelingscommissie worden goedgekeurd in hun plannen. Een van de banken geeft aan dat het hierbij vaak niet gaat om intensieve en in omvang (in GVE) grotere bedrijven, omdat de perceptie is dat zij worden afgekeurd door de beoordelingscommissie. Daardoor verwijst deze bank deze groep agrariërs, die het instrument beoogt te bereiken, niet door naar het IDL. Er is hiermee sprake van enige voorselectie door in elk geval één financier, al komen er ook veel aanvragen via een andere wijze binnen (zie figuur 3.2).

#### Rentekosten

De rentekosten voor de agrariërs worden beperkt doordat het financieringsdeel dat door het IDL wordt versterkt een rentepercentage kent van 1%. Dit is lager dan de marktrente voor agrariërs. Dit levert deelnemende agrariërs een rentevoordeel op. De lagere rente wordt door de meeste agrariërs genoemd als reden om voor het IDL te kiezen.

---

<sup>19</sup> WUR, 2020. Financiering transitie naar duurzame landbouw. Beschikbaar via: <https://cdn.nieuweoogst.nu/public/file/181542.pdf>.

### Aflosvoorwaarden en leningstermijn

Vanuit de interviews blijkt dat de aflosvoorwaarden en de leningstermijn als gunstig gezien worden door agrariërs. Het wordt door hen gewaardeerd gevonden dat er tussentijds boetevrij afgelost kan worden. Daarnaast wordt aangegeven dat het wenselijk is dat een overheid die doelen aan de sector stelt financiële ondersteuning biedt. Zeker waar na omschakeling op de korte termijn er niet voldoende bedrijfsinkomsten tegenover staan. Het instrument IDL zorgt door haar gunstige voorwaarden voor een verlaging van de bedrijfskosten. Ook de banken geven aan dat de voorwaarden de kasstromen van de betreffende agrariërs kunnen verbeteren. Zij geven daarnaast aan dat er altijd zicht moet zijn op een zelfstandig verdienmodel en dat de periode van twaalf jaar hiervoor goed is.

### Achterstelling

De achterstelling wordt belangrijk gevonden voor de agrariërs, met name om toekomstige financieringen bij de banken te krijgen. De achtergestelde lening kan onder bepaalde voorwaarden bij het eigen vermogen van de onderneming worden opgeteld. In zulke gevallen wordt deze lening bij de berekening van de solvabiliteit meegenomen, wat de financierbaarheid van de onderneming vergroot. De financiële buffer van de onderneming is dan groter en dat zorgt ervoor dat het voor een bank en voor investeerders aantrekkelijker is om een lening te verstrekken. Vanuit de case studies blijkt dat voor sommige ondernemers het IDL inderdaad helpt om de financiering rond te krijgen, omdat het de solvabiliteit van de onderneming vergroot.

### Meerwaarde IDL

Door de gunstige financieringsvoorwaarden van het IDL worden de risico's voor de andere financiers per bedrijf verkleind. We hebben de banken de stelling voorgelegd "door het IDL zijn wij als bank in staat om meer biologische boeren en/of niet-gangbare concepten te financieren". Deze stelling wordt door de banken onderschreven. Door de regeling zijn de banken dus in staat om meer biologische boeren en/of omschakelaars te financieren. Een van de banken gaf hierbij aan "door de flexibiliteit in de aflossingsperiode kun je meer liquiditeitsruimte faciliteren, waardoor de overgang gemakkelijker wordt". Banken geven aan dat het instrument IDL wat hen betreft een structurele status moet hebben om de transitie van de landbouw mogelijk te maken.

Tegelijkertijd is het instrument qua financiële omvang redelijk beperkt en liep de pilot maar 1 jaar. We hebben de banken de stelling voorgelegd: "Door het IDL wordt het risico van de banken op portefeuilleniveau verlaagd. Door deze risicoverlaging zijn er meer investeringen in de agrarische sector mogelijk." Deze stelling werd door de banken niet onderschreven. Eén van de banken gaf aan "dat de deelname aan de regeling hier voor te beperkt was". Een ander gaf hierbij als reden dat: "omdat risicomodellen binnen de banken veelal zijn gebaseerd op de financiële ratio's en zekerheden van heel veel bedrijven zal de toepassing van [het instrument] IDL niet een groot effect hebben op de risicoverlaging van de portefeuille" een ander gaf aan het hiermee niet eens te zijn omdat: "de buffers van de banken over het algemeen hoog genoeg zijn".

Banken geven dus aan dat zij meer bedrijven kunnen financieren omdat het risico voor hen op bedrijfsniveau wordt verminderd. Op basis van de gegevens van de banken kan niet worden ingeschat om hoeveel meer bedrijven dit exact gaat. Het GRF is om een inschatting gevraagd hoeveel projecten zouden zijn doorgegaan zonder financiering vanuit de pilot IDL. Zij schatten

in dat ongeveer een kwart van de aanvragen ook via een andere weg gefinancierd had kunnen worden op de wijze waarop het plan nu ook was ingediend. Een kwart had waarschijnlijk wel gefinancierd kunnen worden, maar had dan de plannen moeten bijstellen. De resterende helft van de plannen was niet doorgedaan. Hier moest het GRF soms zelf ook onderhandelen met de banken om de financiering rond te krijgen, waarbij de hoogte van het deel wat het IDL op zich neemt aangepast kan worden tot het maximaal mogelijke met inachtneming van de staatssteunregelgeving.

### 4.3 Effecten op de duurzaamheidsdoelen

In de aanvragen wordt ingezet op maatregelen die bijdragen aan meerdere duurzaamheidsdoelstellingen, zoals duurzaam bodembeheer en reductie van broeikasgassen. Het bepalen van de impact op kwantitatief niveau, zowel op bedrijfsniveau als voor de sector als geheel, is op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk. Er wordt geen nul- of ex-postmeting op indicatoren uitgevoerd. Wel is het mogelijk de beoogde impact van de maatregelen kwalitatief te duiden. Deze paragraaf beschrijft de maatregelen en beoogde effecten die op de duurzaamheidsdoelstellingen worden behaald.

#### Geplande maatregelen

Agrariërs geven in hun aanvraagformulier op hoofdlijnen de beginsituatie en de beoogde eindsituatie weer. Vervolgens wordt per doelstelling toegelicht welke maatregelen aan het behalen van de doelstelling bijdragen. Een totaaloverzicht van de maatregelen, zoals benoemd in de aanvraagformulieren, is in Tabel 4.1 weergegeven. Deze tabel geeft, naast de investeringsbegrotingen, een breed beeld van de activiteiten waar agrariërs die financiering bij het IDL aanvragen integraal mee bezig zijn.

Tabel 4.1 Frequentie type maatregelen op basis van aanvraagformulieren (n=39)

Maatregelen	Aantallen
<b>Stal gerelateerde maatregelen</b>	
Nieuwe stal	18
Overige stalaanpassingen	12
Minder dieren	11
Overig verbetering dierenwelzijn en gezondheid	8
Nieuwe stalvloeren	8
<b>Mest gerelateerde maatregelen</b>	
Gebruik van vaste mest	26
Geen kunstmest	25
Vermindering mest gebruik op land	18
Mest anders uitrijden	10
<b>Akker en natuur gerelateerde maatregelen</b>	
Kruidenrijk grasland / faunarand	34
Vermindering bestrijdingsmiddelen	32
Verhogen weidegang	21
Aanleggen nieuwe natuur	16
Ecosysteem-diensten	14

Maatregelen	Aantallen
Bodemverdichting tegengaan door lichtere machines of bredere banden	11
Uitstellen van maaien voor weidevogels	8
Ondiep ploegen	8
Installeren dierkassen (vb. voor vleermuizen, vogels, bijen)	6
Verhogen gewasdiversiteit	6
<b>Energie gerelateerde maatregelen</b>	
Vermindering afhankelijkheid fossiele energie	23
Opwekken duurzame energie	19
<b>Veevoer gerelateerde maatregelen</b>	
Geen voer van ver weg invoeren (geen/minder uitstoot door transport)	21
Circulair veevoergebruik	17
Minder krachtvoer	13

Bron: Ecorys

Op basis van de aanvraagformulieren is het in veel gevallen niet duidelijk welke maatregelen al zijn genomen of welke maatregelen (eventueel met behulp van het IDL) nog moeten worden gefinancierd en geïmplementeerd. Dit blijkt wel uit de investeringsbegrotingen die de agrariërs apart van het aanvraagformulier aanleveren. De investeringsbegrotingen bevatten alle maatregelen die de agrariër geld kosten, maar deze worden niet allemaal door het IDL gefinancierd. De maatregelen die het IDL kan financieren, zijn vastgelegd in de LVV. Investerings in dieren, fosfaat- en ammoniakrechten en erfverharding vallen hier bijvoorbeeld niet onder, investeringen in stal(aanpassingen), machines en advieskosten over het algemeen wel.

Tabel 4.2 laat op basis van de investeringsbegrotingen zien hoe vaak voor een bepaald type maatregel financiering is aangevraagd. De maatregelen die door het IDL gefinancierd kunnen worden vanuit de LVV zijn dikgedrukt. De maatregelen die in de investeringsvoorstellen zijn genoemd lopen sterk uiteen en zijn daarom in een aantal categorieën geclusterd. Er kunnen meerdere maatregelen onderdeel zijn van één investeringsbegroting, bijvoorbeeld een investering in een nieuwe stal én de aankoop van nieuwe machines.

**Tabel 4.2** Frequentie type maatregelen op basis van investeringsbegrotingen (n=39), door IDL te financieren investeringen dikgedrukt

Type maatregel	Aantal
<b>Stal(aanpassingen)</b>	31
<b>Machines</b>	18
<b>Aanleg groen</b>	6
<b>Energievoorziening</b>	12
<b>Aankoop grond</b>	7
Aankoop vee	9
Fosfaatrechten	5
Ammoniakrechten	1
Communicatie	1
<b>Kosten advisering</b>	5
<b>Bedrijfsovername</b>	4
Onvoorzien	15

Uit de investeringsbegrotingen blijkt dat in totaal 31 agrariërs financiering aanvragen voor het bouwen, inrichten en/of aanpassen van een stal. Veel boeren moderniseren hun ligboxenstal bijvoorbeeld naar een potstal of vrijloopstal. De meeste stalaanpassingen resulteren in meer ruimte per dier, waardoor het dierenwelzijn toeneemt. Een nieuwe stal biedt tegelijkertijd de mogelijkheid voor een ander meststelsel. De meeste agrariërs maken traditioneel gezien gebruik van drijfmest, een mengsel van urine en vaste mest. In de nieuwe situatie verandert dit vaak naar vaste mest en wordt urine bij de bron gescheiden en apart opgevangen. Bij juist gebruik verlaagt dit stikstofemissies. Ook kan het geuroverlast verminderen. Uit de aanvraagformulieren blijkt daarnaast dat het niet gebruiken van kunstmest (25 maal) en vermindering van mestgebruik op het land (18 maal) andere veelvoorkomende maatregelen zijn. Een veehouder geeft bijvoorbeeld aan minder kunstmest te gebruiken door het inzaaien van klaver. Tot slot nemen nog tien agrariërs maatregelen op het gebied van het uitrijden van mest.

Maatregelen op akkers zijn vaak minder kapitaalintensief. De meest voorkomende maatregelen zijn het zaaien van kruidenrijk grasland en/of het aanleggen van faunaranden, het gebruik van minder bestrijdingsmiddelen en het verhogen van het aantal uren weidegang. Het aanleggen en onderhouden van natuur waardoor ecosysteemdiensten ontstaan, komen respectievelijk 16 en 14 keer voor in de aanvraagformulieren. Een van de boeren heeft bijvoorbeeld de ambitie om hop biologisch te telen en tegelijkertijd kruiden te verbouwen om de biodiversiteit te vergroten. Een veehouder start met het telen van zonnekroon (silphie), een gewas dat geen kunstmest of grondbewerking nodig heeft en zorgt voor bodemverbetering en minder nitraatuitspoeling.

Uit de investeringsbegrotingen blijkt dat 12 agrariërs willen investeren in energievoorzieningen. Dit is vaak gekoppeld aan de bouw van nieuwe stallen, waarbij zonnepanelen op het dak worden geïnstalleerd. Een van de boeren geeft aan een megawatt aan energie op te kunnen wekken met zonnepanelen. Ook wordt in een aantal aanvraagformulieren het plaatsen van een windmolen genoemd. Anderzijds worden er ook energiebesparende maatregelen uitgevoerd, zoals het elektrificeren van het wagenpark en/of apparatuur of het gebruik van restwarmte.

Tot slot worden er maatregelen genomen op het gebied van veevoer. In totaal 21 agrariërs geven in hun aanvraagformulier aan te kiezen voor de inkoop van voer dichtbij huis, door bijvoorbeeld soja uit Brazilië te vervangen door lokaal verbouwde eiwitten. Daarnaast zetten 17 agrariërs in op circulair veevoergebruik, waarbij men kijkt naar reststromen van andere productieprocessen, zoals reststromen uit de humane voedingsmiddelen industrie. Een andere manier is om minder krachtvoer te gebruiken.

### **Stikstofreductie**

Het meten van stikstofreductie door LNV op bedrijfsniveau is lastig door: 1) het gebrek aan ex post monitoring van de investeringen (er is nog geen duidelijk meet- en monitoringsstelsel op bedrijfsniveau beschikbaar waarmee alle maatregelen bedrijfsspecifiek in kaart kunnen worden gebracht); en 2) het beperkt aantal investeringen dat sinds het begin van de pilot IDL daadwerkelijk is uitgevoerd (het effect is nog niet meetbaar). In het aanvraagformulier wordt aan agrariërs wel gevraagd de beoogde stikstofreductie kwantitatief te onderbouwen. Er wordt hiervoor niet één methodiek voorgeschreven, agrariërs mogen zelf een methode te kiezen. De uitkomsten zijn hierdoor erg uiteenlopend (bijvoorbeeld alleen de procentuele verandering terwijl andere de jaarlijkse uitstoot voor en na de investeringen rapporteren). Ook

de kwaliteit van onderbouwing is niet altijd goed na te gaan. Het is daarom door LNV niet vast te stellen hoeveel stikstof er door de investeringen daadwerkelijk wordt gereduceerd. In onderstaande alinea's wordt wel een korte beschrijving van de beoogde stikstofreductie op basis van de aanvraagformulieren gegeven.

Aan de verplichte doelstelling om stikstofemissies te reduceren wordt op twee verschillende manieren voldaan. De eerste manier is door de omvang van de veestapel terug te brengen. Volgens het GRF is de totale omvang van de veestapel met de investeringen afgenomen en is hierdoor sprake van extensivering van de bedrijfsvoering. Een exact beeld van het aantal dieren voor en na de investeringen is overigens niet beschikbaar wegens gebrek aan bijgehouden informatie.

Op bedrijfsniveau zijn er wel enkele gevallen waar het aantal dieren is toegenomen. Dit is (meestal) te verklaren doordat het een overname van een ander bedrijf betreft. Waarbij door overname en afroming van de fosfaatrechten, het aantal totale fosfaatrechten in de sector daalt of doordat er andere typen dieren gehouden worden en de uitstoot vermindert. Een voorbeeld hierbij is een schapenhouder die een melkvee bedrijf heeft overgenomen en van 300 naar 450 schapen is gegroeid (met een GVE van 0,15), maar anderzijds de uitstoot van meer dan 100 koeien heeft laten afnemen (met een GVE van 1,0). Dit resulteert in een netto reductie van stikstofemissies.

Daarnaast kan men de stikstofuitstoot reduceren door maatregelen te implementeren die efficiëntie in de bedrijfsvoering vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door aanpassingen in de stal, een ander mestbeleid (zowel het scheiden van urine en mest als een andere manier van uitrijden/injecteren) of een ander voerantsoen. Door dergelijke aanpassingen kan de stikstofuitstoot per gehouden dier dalen.

### Neveneffecten

Naast de beoogde effecten, is ook een aantal neveneffecten van de investeringen te identificeren:

- **Risico op desinvestering:** 27 van de goedgekeurde aanvragen is ingediend door een aanvrager die is gevestigd nabij een N2000 gebied.<sup>20</sup> Een verklaring voor het relatief hoge aantal bedrijven nabij een N2000 gebied zou kunnen zijn dat de behoefte tot omschakeling in deze gebieden relatief groot is. Ondanks de zorgen om de kwaliteit van de N2000 gebieden en de negatieve invloed van de agrarische sector, is de ligging ten opzichte van deze gebieden voor het GRF geen reden om de aanvraag op voorhand af te wijzen. Dit geldt ook voor banken, terwijl er een risico op het doen van een desinvestering bestaat door de onzekerheid over toekomstig beleid, bijvoorbeeld over het uitkopen van boeren die dichtbij N2000 gebieden gevestigd zijn. Het risico op desinvestering wordt zoveel mogelijk verkleind doordat de commissie bestaat uit leden die goed zijn ingevoerd in zowel technologische ontwikkelingen als het (landelijk) beleid, waarbij zij steeds bezien of het bedrijf een toekomstperspectief als duurzaam bedrijf op deze locatie heeft. Daarnaast worden er geen leningen verstrekt aan agrariërs die de vergunningverlening niet geregeld krijgen.

---

<sup>20</sup> Nabijheid is gedefinieerd als een cirkel van 15 kilometer, zoals ook in de aanvragen is meegenomen.

- **Verbreding van de landbouwsector:** Veel bedrijven die een aanvraag voor IDL indienen, hebben naast het boerenbedrijf ook andere vormen van inkomsten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de verkoop van ijs, melk, vlees en/of kaas, maar ook door het bieden van accommodaties voor toeristen.
- **Inzet op korte ketens:** De afzetmarkt voor veel van de aanvragers heeft een meer lokale focus dan de reguliere afzetmarkt van gangbare bedrijven. Er wordt vaak gebruik gemaakt van korte ketens en samenwerking met lokale bedrijven, zoals voor de afzet van mest of grondstoffen voor diervoer.
- **Verbetering relatie stad-platteland:** een aantal van de bedrijven versterkt door hun omschakeling ook de relatie tussen stad en platteland. Zij stellen bijvoorbeeld hun bedrijf open voor publieke bijeenkomsten en educatie. Een scharrellegkippenbedrijf legt bijvoorbeeld een kantine met zichtruimte aan in de nieuw te bouwen stal, zodat bezoekers de dieren kunnen bekijken.
- **Kennisdeling:** Een groot deel van de aanvragers is gevestigd in de buurt van N2000 gebieden. Zij werken regelmatig samen met natuurorganisaties en provincies om plannen vorm te geven en uit te voeren en verbinden daarmee landbouw en natuur. Een melkveehouderij heeft bijvoorbeeld grond van het Drents Landschap in gebruik en werkt met hen samen om de biodiversiteit te vergroten. Zij kunnen een voorbeeld zijn voor ondernemers die zich ook in deze situatie bevinden.

#### 4.4 Leereffecten van doelsturing

Het IDL is één van de eerste doelsturende instrumenten die LNV heeft ingezet. Doel van deze pilot was dan ook om hiervan te leren. Doelsturing kent volgens de minister van LNV meerdere voordelen:

**“Het zet om te beginnen het te bereiken milieudoel centraal in plaats van een set regels en middelvoorschriften. Het is daarmee motiverender voor de ondernemer, omdat hij/zij dan kan werken naar een doel in plaats van gewoonweg te voldoen aan de regels waarvan niet in elke situatie direct helder is wat het verband is met het te bereiken milieudoel. Het geeft richting voor de toekomst en ook dat draagt bij aan de motivatie. Doelsturing heeft daarnaast de potentie om (integraal) duidelijkheid te verschaffen over waar een gebied/bedrijf naartoe dient te bewegen. Doelsturing past daarmee ook goed binnen het denken van de LNV-visie «Waardevol en verbonden» waarin kringlooplandbouw centraal staat.”<sup>21</sup>**

Doelsturing heeft hiermee in potentie de meerwaarde om de realisatie van de klimaatdoelen te behalen door het behoud van perspectief van de ondernemer en de inzet van zijn of haar creativiteit. Agrariërs geven in de interviews aan de voordelen te zien van de inzet op doelsturing. Het inzetten op doelen, met daarbij de mogelijkheid tot het kiezen van de juiste maatregelen om de doelen te bereiken, geeft vrijheid en de mogelijkheid lokaal te kiezen voor de beste oplossing (gebiedsgericht werken).

<sup>21</sup> Brief van de Minister van LNV (2022), Kabinetsaanpak Klimaatbeleid. Nr: 32813 en 28973, nr. 1037. Beschikbaar via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-32813-1037.html>



Tegelijkertijd is vooraf beoordelen op doelen arbeidsintensiever dan het sturen op te nemen maatregelen. Het op dit moment ontbreken van een eenduidig kader en kpi's om de realisatie van de doelstellingen op bedrijfsniveau per investering te meten, zorgt ervoor dat voor elke aanvraag in de specifieke bedrijfscontext door de beoordelingscommissie beoordeeld moet worden of met de gekozen maatregelen de juiste doelen worden behaald. Hiermee is het voor de ondernemer ondanks het geschetste beeld van de minister soms juist niet duidelijk waar er precies heen bewogen moet worden. Daarnaast zijn de effecten van investeringen vaak pas achteraf daadwerkelijk meetbaar, omdat het effect van bepaalde maatregelen niet bekend is en/of maatregelen in samenhang functioneren.

Deze knelpunten worden op dit moment deels ondervangen door een goed ingevoerde beoordelingscommissie, waar een aantal leden ook bezig is met de ontwikkeling van kpi's op het gebied van natuur inclusieve landbouw. Bij opschaling van het IDL is de arbeidsintensiviteit van de doelsturing en het ontbreken van kpi's om de plannen te meten op bedrijfsniveau een belangrijk aandachtspunt.

## 4.5 Voorbeeldwerking voor agrariërs

Een beoogde doelstelling van de pilot IDL was, zoals beschreven in hoofdstuk 2, om de duurzame bedrijfsvoering voor een grotere groep boeren tastbaar en concreet te maken. Door de investeringen van IDL is voor 13 agrariërs de mogelijkheid geboden om een meer duurzame bedrijfsvoering te financieren. De verwachting is dat dit aantal nog toeneemt, zeker nadat de verlenging wordt toegekend. Op het totaal van ruim 52.000<sup>22</sup> landbouwbedrijven, waarvan 2.208<sup>23</sup> biologisch in 2021 is dit echter nog steeds een beperkt aantal. Anderzijds kunnen er door het IDL wel meer bedrijven op weg naar een meer duurzame bedrijfsvoering worden gefinancierd, dan zonder het IDL was gebeurd (zie paragraaf 4.2).

De communicatie vanuit het GRF is ingezet op vier verschillende doelgroepen:

1. De agrarische ondernemers
2. De bedrijfsadviseurs en accountants
3. De financiers (primair de banken)
4. branche organisaties, overheden en andere belangenorganisaties

Tijdens de uitvoering van de pilot zijn er dan ook diverse activiteiten voor agrariërs geweest om kennis te delen. Er is bijvoorbeeld een webinar georganiseerd, er zijn telefonisch vragen beantwoord en ook via de pers is over het instrument gecommuniceerd. Er wordt op dit moment (na afloop van de pilot) minder gedaan aan kennisdeling van de ervaringen van de agrariërs die gebruik hebben gemaakt van de regeling. De belangrijkste reden is dat het budget voor de eerste pilotfase op het moment van schrijven op is. Ondanks dat een meer duurzame bedrijfsvoering bij meer bedrijven is geïmplementeerd, lijkt de doelstelling om de duurzame bedrijfsvoering voor een grotere groep boeren tastbaar en concreet te maken hierdoor achter te blijven doordat er geen financieringsmogelijkheden meer zijn op dit moment.

---

<sup>22</sup> Data beschikbaar via cbs: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/80786ned/table?ts=1656931639645>

<sup>23</sup> Data beschikbaar via SKAL: <https://www.skal.nl/biologisch>

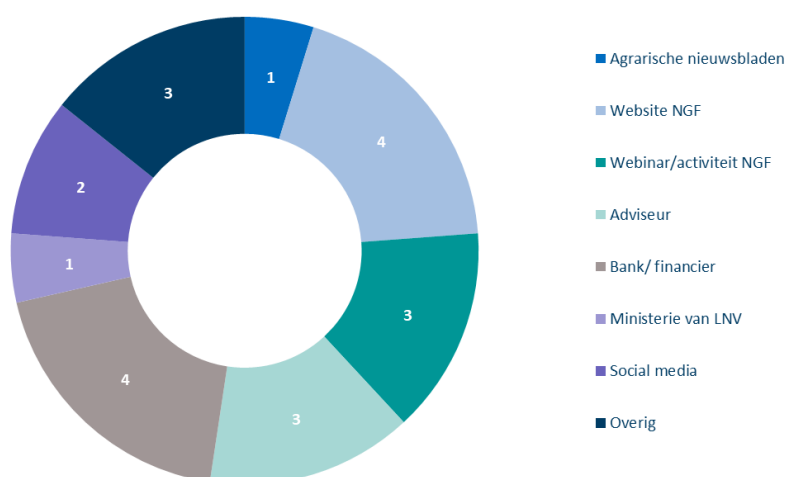
## 4.6 Ervaringen met IDL

Voor het onderzoek is er in totaal met 19 agrariërs gesproken die een aanvraag hebben ingediend, waarvan vijf aanvragen uiteindelijk door het IDL zijn afgewezen. In onderstaande alinea's worden de resultaten uit de gevoerde gesprekken met agrariërs samengevat. Daarnaast beschrijft deze paragraaf ook de ervaringen van banken, het ministerie van LNV, het GRF en de beoordelingscommissie met de pilot IDL.

### Ervaringen vanuit agrariërs

Figuur 4.1 geeft weer hoe agrariërs bekend zijn geworden met de pilot IDL. Er is niet een specifiek communicatie kanaal dat hier duidelijk uit naar voren komt, het meest komt communicatie vanuit het GRF, banken of bedrijfsadviseurs voor. Van de 19 agrariërs hebben vier boeren de aanvraag geheel zelf ingevuld, de overige agrariërs hebben hulp ingeschakeld van hun bank (tien keer), de accountant (acht keer) en/of de bedrijfsadviseur (zes keer).

**Figuur 4.1**    **Antwoord op de vraag: 'Hoe heeft u het IDL leren kennen?' (n=19) (meer antwoorden mogelijk)**

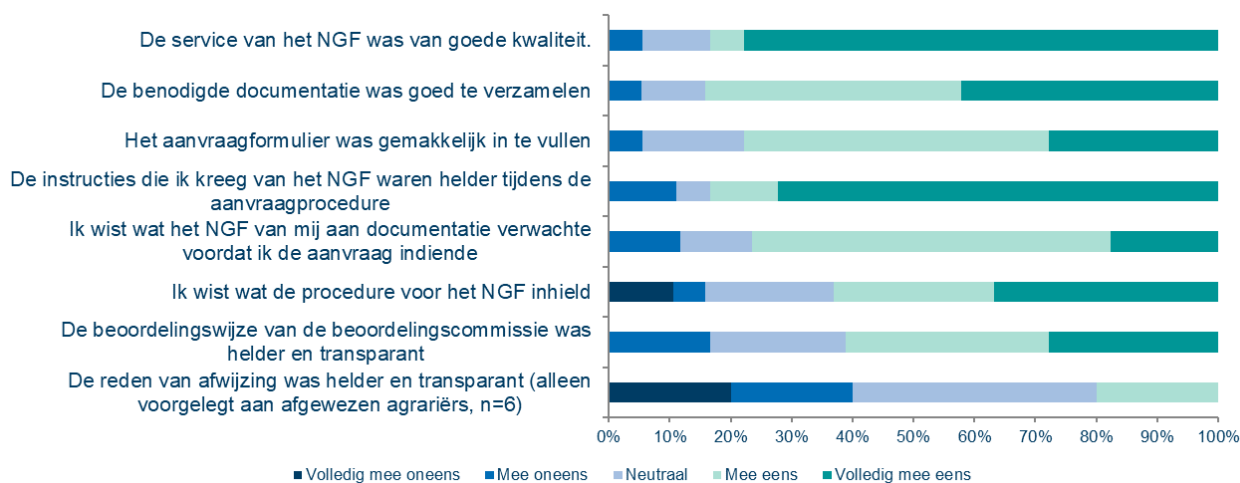


Bron: Ecorys

### Proces

De evaluatoren hebben de agrariërs een aantal stellingen over de dienstverlening van het GRF voorgelegd, zoals de communicatie en informatiebeschikbaarheid. De resultaten zijn in onderstaand figuur weergegeven. Over het algemeen zijn de agrariërs zeer positief over de service van het GRF. Agrariërs geven aan dat het contact prettig verliep door de korte communicatielijnen en dat de medewerkers van het GRF ook inhoudelijk goed meedenken.

**Figuur 4.2 Stellingen over de service van het GRF, n=19**



Bron: Ecorys

Wel is een aantal aanvragers kritisch over de beoordelingswijze van aanvragen vanuit de beoordelingscommissie. Het merendeel van de agrariërs geeft aan de beoordelingswijze niet te kennen en/of te hebben ingezien. Vooral agrariërs met een afgewezen aanvraag geven aan dat ze moeite hebben met het feit dat er niet één (reken)methode is waar aan moet worden voldaan, bijvoorbeeld op het gebied van stikstofemissies.

### Voorwaarden

Zoals in hoofdstuk 4.2 is vermeld zijn agrariërs positief over de financieringsvoorwaarden die het IDL stelt. De meeste feedback vanuit agrariërs is gelieerd aan de niet-financiële voorwaarden. Agrariërs uit de akkerbouw en tuinbouw geven aan dat de eis om vijf van de acht doelstellingen te adresseren lastig kan zijn. Voornamelijk de eis voor stikstofreductie wordt als belemmerend en uitdagend ervaren omdat de stikstofproblematiek minder sterk aanwezig is dan in de andere sectoren. Daarbij komt dat twee van de acht doelstellingen direct gerelateerd zijn aan dieren, hierdoor moet een plantaardige agrariër in de praktijk vijf van de zes doelstellingen behalen. Dit beeld wordt ook door enkele financiers bevestigd.

Eenzelfde geluid horen we bij niet-grondgebonden veehouders zoals pluimveehouders en varkenshouders. In deze sectoren hebben bedrijven vaak weinig grond omdat ze voer inkopen en niet zelf verbouwen. Hierdoor is er weinig winst te behalen op het gebied van bodembeheer en biodiversiteit. Het behalen van vijf duurzaamheidsdoelen wordt daarom als een obstakel ervaren. Dit signaal is bij LNV bekend en hierover hebben reeds discussies plaatsgevonden.

Tot slot geeft een aantal agrariërs aan dat de maximale investeringssom van € 400.000 voor intensieve veehouders en gangbare akkerbouwers aan de lage kant is wegens de bedrijfsomvang. Met het oog op de toekomst zou hier volgens hen naar gekeken moeten worden om het fonds voor een grote groep agrariërs relevant te maken.

### Ervaring vanuit de banken

De bancaire sector waardeert het instrument IDL. In de interviews wordt beaamd dat het IDL de verduurzaming van de sector versnelt. De banken zijn vanaf het begin betrokken geweest bij het fonds. De samenwerking met het GRF wordt door alle banken positief beoordeeld. De ervaring van banken is dat het IDL een sterke focus heeft op stikstofreductie en daarmee de dierlijke sectoren. Enkele banken geven aan dat men wat flexibeler met de vijf verplichte doelstellingen zouden om moeten gaan, specifiek voor plantaardige en niet-grondgebonden sectoren.

Het vermoeden bestaat dat de omvang van een bedrijf bij enkele banken wordt verward met een niet duurzame bedrijfsvoering waardoor grootschalige bedrijven minder kans maken op het IDL. Dit zou echter geen criterium moeten zijn. Als verbeterpunt geven banken aan dat ze graag meer inzicht zouden willen hebben in de beoordelingswijze en criteria van de beoordelingscommissie. Duidelijke kpi's zijn gewenst zodat beoordeling vooraf inzichtelijker wordt en als minder subjectief wordt ervaren. Voorbeeldprojecten zouden hierbij inzicht kunnen bieden.

### Ervaring vanuit het ministerie van LNV

Vanuit het ministerie van LNV was een team betrokken bij de opzet van het IDL. De samenwerking met het GRF ging vooral over de opzet van de regeling en over de voortgang rond de aanvragen. Het ministerie van LNV heeft de samenwerking met het GRF als prettig ervaren. Ook de expertise van het GRF op het gebied van financiering wordt door het ministerie van LNV gewaardeerd. Ondanks dat de monitoring van projecten bij het GRF ligt, is meten van de impact een verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV. De prestatie-indicatoren (kpi's) om op bedrijfsniveau impact te meten, worden momenteel door het ministerie en de wetenschap ontwikkeld. Het meten van impact blijft daarom een aandachtspunt voor de toekomst.

### Ervaring vanuit het Nationaal Groenfonds

Binnen het GRF is er een team dat de pilot IDL uitvoert. Het GRF is de spin in het web en heeft contact met zowel het ministerie, banken als agrariërs. De samenwerking met het ministerie van LNV wordt als informeel en goed ervaren.

Ook de samenwerking met co-financiers verloopt goed, het GRF ontvangt positieve signalen vanuit de banken en heeft de indruk dat ze door het instrument IDL meer risico durven te lopen. Tijdens de financiële afstemming met de bank wordt er op individueel project niveau geen check uitgevoerd of de investering ook zonder het IDL gefinancierd had kunnen worden. Wel geeft het GRF aan dat ze de bank een zo groot mogelijk deel zelf laten financieren. Vanuit de case studies blijkt echter dat er regelmatig (maar niet altijd) op het maximaal berekende bedrag gefinancierd. Dit bedrag is bij de case studies nodig om 1) het eigen vermogen te versterken en/of 2) de kasstromen te verbeteren en/of 3) investeringen überhaupt rond te krijgen.

### Ervaring vanuit de beoordelingscommissie

De beoordelingscommissie is in de pilotfase van het IDL breed opgezet, met een brede vertegenwoordiging van disciplines en een onafhankelijke secretaris. Hiervoor is bewust gekozen, omdat op deze manier van elkaar geleerd kon worden. Dit was ook van belang omdat er geen kaders en richtlijnen waren in de pilotsituatie waaraan voldaan kon worden.

Het ontbreken aan richtlijnen en/of kaders heeft in de beoordelingscommissie ook tot discussies geleid. Wat wordt er bijvoorbeeld verstaan onder 'omschakeling'? En in hoeverre is CO<sub>2</sub>-reductie voor alle sectoren even relevant? Heldere kaders voor de volgende pilotperiode zou dan ook gewaardeerd worden. De sfeer in de beoordelingscommissie wordt als open en constructief beschouwd.

De werkwijze zonder 'echte' kaders biedt enerzijds flexibiliteit in de uitvoering van een pilot. Elk bedrijf kan op zijn eigen merites beoordeeld worden en er is ook ruimte om advies op maat mee te geven aan aanvragende bedrijven. Anderzijds beperkt de werkwijze de voorspelbaarheid van de uitkomsten en voor banken en agrariërs hiermee zekerheid over de uitkomst. Er is geen lijstje waarbij een agrariër of zijn bankier op voorhand kan zien of het bedrijf geschikt is.

De evaluatoren constateren op basis van de verslagen van de beoordelingscommissie dat de huidige werkwijze tijdsintensief is. Voor een pilotfase is dat aanvaardbaar, er moet immers ervaringen mee worden opgedaan, maar bij opschaling is dit een punt van aandacht. Gedacht kan worden aan meer objectivering van de beoordeling van de beoordelingscommissie om onzekerheden weg te nemen. Hiervoor zou LNV de beoordelingscommissie opdracht kunnen geven. Tegelijkertijd moeten deze aanpassingen er niet toe leiden dat de flexibiliteit van het IDL wordt weggenomen.

Een aandachtspunt dat in de gesprekken naar voren kwam, is dat de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen op dit moment strikt gescheiden is van de financiële beoordeling. Zicht op de financiële gevolgen en afwikkeling heeft de beoordelingscommissie daarom niet. De wens vanuit de beoordelingscommissie is wel, om bij een eventuele toekomstige opschaling dit meer in samenhang te bezien. Een oplossing zou volgens de evaluatoren kunnen zijn om in de aanvragen ook een onderdeel investeringsvoorstel op te nemen, waarin beknopt wordt weergegeven welke onderdelen exact nieuw zijn ten opzichte van de eerdere bedrijfsvoering. Op deze wijze wordt er inzicht geboden, maar blijven de inhoudelijke beoordeling en de financiële beoordeling wel gescheiden.

De evaluatoren constateren dat enerzijds de banken niet goed op de hoogte zijn van wat er speelt bij de inhoudelijke beoordeling bij het IDL. En anderzijds de inhoudelijke beoordelingscommissie niet goed weet wat er speelt bij de financiële afwikkeling. Dit komt de duidelijkheid naar beide kanten niet ten goede. Een verbeterde communicatie over en weer zou een goed idee zijn bij verdere opschaling.

## 5 Bevindingen en conclusies

### 5.1 Inzet en gebruik

**De pilot IDL is goed ontvangen en het budget is uitgeput:** De pilot IDL is goed ontvangen door zowel banken als de agrarische sector. Gedurende het eerste jaar van de pilot periode zijn er 60 aanvragen ingediend, waarvan 39 aanvragen zijn goedgekeurd. Het totale fondsvermogen van € 9 miljoen is inmiddels gecommiteerd. De som van de goedgekeurde aanvragen is hoger dan het beschikbare fondsvermogen. Deze overcommitting wordt doorgeschoven naar een nieuwe pilotperiode. De omvang van het fonds in de eerste pilot periode was beperkt, maar is voldoende om ervaring met het fonds op te doen.

**De aanvragers van IDL zijn overwegend jong, ideologisch gedreven met een klein tot middelgroot bedrijf:** De groep aanvragers van het IDL bestaat voor meer dan 70% uit veehouders. In de akker- en tuinbouwsector zijn minder aanvragen goedgekeurd. Uit de interviews komt naar voren dat de meeste agrariërs zeer gemotiveerd zijn om hun bedrijfsvoering te verduurzamen en dat zij daar al lange tijd mee bezig zijn. De groep bestaat voor meer dan de helft uit jonge boeren (onder de 40 jaar), waardoor zij in de categorie vallen dat er meer staatsteun mogelijk is op basis van de in aanmerking komende variabele kosten (60% in plaats van 40%). Overigens blijkt uit de case studies dat bij een IDL aanvraag uiteindelijk vrijwel altijd 60% staatssteun mogelijk is. In de pilot betreft het voornamelijk kleine of middelgrote bedrijven die volledig willen omschakelen.

### 5.2 Doelbereik van de pilot

#### **Behalen van de duurzaamheidsdoelstellingen**

De pilot IDL geeft agrariërs de vrijheid om zelf te bepalen welke 4 van de 7 duurzaamheidsdoelen zij naast stikstofreductie nastreven en met welke maatregelen zij deze doelen willen bereiken. Deze werkwijze wordt door de agrariërs gewaardeerd, omdat het ruimte biedt voor een gebiedsgerichte aanpak en ondernemerschap.

De beoordelingscommissie bestaat uit experts op verschillende vakgebieden (zoals stikstof en kringlooplandbouw) en met kennis van (toekomstig) beleid. Zij hebben de kennis en positie om bedrijfsplannen te toetsen. Door de pilot zijn projecten door de beoordelingscommissie geselecteerd die bijdragen aan de beoogde transitie van de landbouw. Door het ontbreken van een nul- en ex-postmeting op indicatoren, het ontbreken van monitoring en het feit dat resultaten op de doelen pas op lange termijn zichtbaar zijn, is het op dit moment niet mogelijk een uitspraak te doen over de kwantitatieve impact van de investeringen op de stikstofuitstoot of andere duurzaamheidsdoelen. Daarnaast moeten veel maatregelen nog worden uitgevoerd en is de impact pas later zichtbaar.

Uit de aanvraagformulieren en investeringsplannen wordt echter wel duidelijk op welke doelen de maatregelen worden ingezet en wat kwalitatief de beoogde impact is. Alle agrariërs hebben maatregelen opgesteld om stikstofemissies te beperken, biodiversiteit te vergroten en de

bodem duurzaam te beheren. De stikstofemissies worden beperkt door het verkleinen van de omvang van de veestapel en het vergroten van de efficiëntie van de bedrijfsvoering, bijvoorbeeld door stalaanpassingen en aanpassingen in het voerstantsoen. Daarnaast zijn er maatregelen op het gebied van circulair veevoergebruik, reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en duurzame energie. Dit laatste punt is vaak gekoppeld aan de bouw van nieuwe stallen, waarbij zonnepanelen op het dak worden geïnstalleerd.

#### Stimuleren van financiering in duurzame landbouw:

De totale investeringssom die voortkomt uit alle goedgekeurde omschakelplannen (de totale € 12,4 miljoen) komt uit op bijna € 52,7 miljoen. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit voor alle goedgekeurde plannen is. Voor elke euro uit het IDL investeren de co-financiers € 3,24<sup>24</sup> in de omschakelplannen. Agrariërs zijn positief over het instrument en de modaliteiten. Vooral de achterstelling en de lage rente worden gewaardeerd. Het IDL is op dit moment een mogelijkheid die banken hebben om omschakelende agrariër te helpen met het rondkrijgen van de financiering.

De bescheiden schaal van het IDL zorgt er op dit moment voor dat een grootschalig effect op het stimuleren van de omschakeling nog achterwege blijft. Momenteel worden door de gunstige financieringsvoorwaarden van het IDL, de kasstromen van individuele bedrijven verbeterd en worden de risico's voor de financiers per bedrijf gemitigeerd. Banken geven aan dat zij door het IDL meer bedrijven met een duurzame bedrijfsvoering kunnen financieren omdat het risico op bedrijfsniveau wordt verminderd. Vanuit de case studies blijkt dat het financiële effect op bedrijfsniveau aanzienlijk kan zijn en dat met de huidige, sterk veranderende rentemarkt de positieve impact van het IDL op de kasstromen van toekomstige projecten alleen maar groter wordt naarmate de markttrentes stijgen. Het instrument IDL zou wat de banken betreft dan ook een structurele status moeten krijgen om de transitie van de landbouw in de komende jaren mogelijk te maken.

Ondanks dat de meeste bedrijven hun omschakelplannen naar een duurzame bedrijfsvoering niet, of niet op dezelfde wijze hadden kunnen doorvoeren, zijn er ook bedrijven die zonder het IDL een omschakeling zouden hebben gemaakt (crowding out effect). Een beperkte mate van crowding out is echter onvermijdelijk wanneer omschakelende agrariërs met bedrijfsplannen met een toekomstperspectief worden gefinancierd. Gezien de grote opgaven van de agrarische sector is de aanwezigheid van het crowding out effect volgens de evaluatoren een acceptabel risico, waarbij wel steeds voor ogen moet staan dat de extra middelen de omschakeling naar een verduurzaming van de sector ook daadwerkelijk aanjagen. Dit laatste wordt overigens op dit moment geborgd door de beoordelingscommissie.

**Bekendheid van het IDL:** De banken maken een voorselectie van bedrijven en hun plannen die naar verwachting door de beoordelingscommissie worden goedgekeurd. Hierbij ontbreekt een toetsingskader en worden er aannames gemaakt door de banken. Vaak gaat het hierbij om kleinere en middelgrote bedrijven. De in GVE-omvang (groot vee-eenheden) grotere 'gangbare' bedrijven worden regelmatig niet doorverwezen naar het IDL, omdat de perceptie is dat zij door hun omvang worden afgekeurd door de beoordelingscommissie. Er is hiermee sprake van een voorselectie door financiers, al komen er ook veel aanvragen via een andere wijze binnen bij het GRF.

---

<sup>24</sup> De achterliggende formule is als volgt: (totale investering - investering IDL / investering IDL)

**Sturen op doelen:** Het IDL is één van de eerste doelsturende instrumenten van LNV. Doel van deze pilot was dan ook om hiervan te leren. Het inzetten op doelen, met daarbij de mogelijkheid tot het kiezen van de juiste maatregelen om de doelen te bereiken, geeft agrariërs vrijheid en de mogelijkheid lokaal te kiezen voor de beste oplossing (gebiedsgericht werken). Tegelijkertijd is beoordelen op doelen arbeidsintensiever dan het sturen op maatregelen, omdat op dit moment eenduidige kaders en kpi's om de realisatie van de doelstellingen op bedrijfsniveau per investering te meten ontbreken. Hiermee is het ook voor de ondernemer soms onduidelijk waar precies heen bewogen moet worden.

Op korte termijn is doelsturing een goed instrument om doelen te bereiken. Effecten van investeringen zijn namelijk pas achteraf daadwerkelijk meetbaar, omdat het effect van bepaalde maatregelen nog niet bekend zijn. Daarbij komt dat de effecten van integrale plannen niet éénduidig zijn toe te schrijven aan één maatregel. Deze knelpunten worden op dit moment deels ondervangen door een goed ingevoerde beoordelingscommissie, waarvan een aantal leden ook bezig is met de ontwikkeling van kpi's op het gebied van duurzame landbouw.

Bij opschaling van het IDL op de lange termijn is de arbeidsintensiviteit van de doelsturing en het ontbreken van kpi's om de plannen te meten op bedrijfsniveau een belangrijk aandachtspunt. Wanneer veel plannen tegelijk worden ingediend, zullen bepaalde afwegingen meer integraal en objectief gemaakt moeten worden. Om hier op vooruit te lopen, zou gedacht kunnen worden aan het inzichtelijk maken van de afwegingen van de beoordelingscommissie tijdens de tweede pilot periode.

### **Doelmatigheid**

De pilot IDL heeft in de basis een revolverend karakter. Hierbij bestaat het risico dat niet alle middelen weer terugstromen naar het ministerie van LNV door bijvoorbeeld een faillissement. De mate waarin dit gaat plaatsvinden is op dit moment nog niet in te schatten, omdat er nog relatief weinig leningen daadwerkelijk verstrekt zijn, er nog geen sprake is van continuïteitscijfers van gefinancierde omschakelende bedrijven en er op dit moment nog geen sprake is van defaults. Tegelijkertijd worden er ook veel aanvullende financieringen vanuit de markt gehaald die anders niet mogelijk waren geweest, waardoor er een multiplier op de middelen ontstaat en er sprake is van een positief effect op het doelbereik tegen relatief geringe kosten.

## **5.3 Toekomstige inzet van het IDL**

**Onzekerheid is nog niet afgenomen voor agrariërs en banken:** De landbouwsector verkeert nog altijd in onzekerheid over de toekomst. Hoe het toekomstig beleid omtrent stikstofreductie wordt vormgegeven, is grotendeels onbekend. Dit geldt ook voor de uitwerking van de gebiedsgerichte aanpak en de gebiedsplannen. Daarnaast staat de effectiviteit van technische innovaties (juridisch) ter discussie, zoals de effectiviteit van emissiearme stalvloeren. Deze ontwikkelingen zorgen voor onzekerheid bij zowel agrariërs als banken over de toekomst van de landbouwsector. Zowel agrariërs als banken blijven daarom ook in de nabije toekomst op zoek naar afdoende (financiële) zekerheid om mede richting te kunnen geven aan een toekomstbestendige landbouwsector.



**Noodzaak voor IDL voor verduurzaming van de sector blijft:** Door het IDL worden de bedrijfskosten verlaagd op individueel bedrijfsniveau ten opzichte van een private financiering en worden investeringen mogelijk die op een andere wijze niet waren gefinancierd, ook wordt onder bepaalde voorwaarden het eigen vermogen versterkt. Hierdoor draagt het instrument IDL bij aan de gewenste verduurzaming van de agrarische sector, al kan op dit moment nog niet kwantitatief worden geduïd wat de meerwaarde van de pilot is geweest. Om doelbereik op duurzaamheid te meten is meer tijd nodig. Uit de reacties vanuit de beoordelingscommissie, de ondernemers en de banken kan echter geconcludeerd worden dat het IDL een positieve bijdrage heeft geleverd aan de investeringen gericht op duurzame bedrijfsvoering.

**Naast IDL zijn ook aanpalende gedragsveranderingen noodzakelijk om transitie te bereiken:**

Veel agrariërs willen wel omschakelen, maar de wijze waarop het landbouwsysteem is ingericht maakt omschakeling moeilijk. Zo zijn de grondprijzen hoog en zijn er in het (recente) verleden al grote investeringen gedaan om productiviteitsstijgingen mogelijk te maken. Daarnaast is omschakeling van de hele keten noodzakelijk, waarbij iedereen het belang van een duurzame landbouw inziet, ook de (buitenlandse) consument en er bereidheid is om hogere prijzen te betalen.

## 6 Aanbevelingen

### 1. Zet de pilot van het fonds voort zolang er nog geen duidelijkheid is over toekomstig beleid c.q. zolang er geen indicatoren zijn ontwikkeld voor het meten van effecten

De pilot IDL is goed ontvangen en overvraagd. Meer bedrijven zijn financieel geholpen in het omschakelen naar een meer duurzame bedrijfsvoering dan zonder de pilot het geval was geweest. De overgang van een pilot naar een structureel fonds vraagt echter wel om meer duidelijkheid op het gebied van toekomstig beleid. Het gaat hierbij om een nationale lange termijnvisie op de landbouw met een regionale uitwerking. Op de lange termijn is dan ook de bedoeling om toe te werken naar een beoordelingsmethodiek met heldere kpi's om objectief en doelmatig te beoordelen. Zolang de lange termijn doelen (en de bijbehorende kpi's) nog niet bekend zijn adviseren de onderzoekers de beoordelingscommissie om samen met LNV heldere beoordelingskaders (zie ook punt 3) op te stellen en ook de verbinding te versterken met andere instrumenten uit het Omschakelprogramma en vergelijkbare programma's en initiatieven.

### 4. Behoud voor de volgende pilot periode de huidige opzet met het Nationaal Groenfonds en de beoordelingscommissie

Nu de pilotfase verlengd is, is het belangrijk dat zaken behouden blijven die goed gingen tijdens de eerste pilotfase, zoals de samenstelling en taken van de beoordelingscommissie en de rol van het Groenfonds. De beoordelingscommissie is inhoudelijk goed ingevoerd en heeft inzicht in nieuwe 'technologische' ontwikkelingen en toekomstig beleid. Hierdoor hebben zij de mogelijkheid uitleg te geven om gemaakte keuzes te verantwoorden en ingediende aanvragen bij te sturen en zo nodig de kwaliteit te verbeteren. Het Groenfonds als uitvoerende partij wordt gewaardeerd door de betrokken partijen vanwege hun inhoudelijke expertise op het gebied van financiering en de korte communicatielijnen en de contacten over en weer met zowel ondernemers, banken en met het ministerie van LNV verlopen dan ook goed. De huidige opzet met de beoordelingscommissie die projectplannen beoordeeld en hierover discussieert is wel redelijk tijdsintensief. Bij een structureel vervolg en daarmee een opschaling van het fonds, vormt dit een risico voor de doelmatigheid van de uitvoering. Objectivering van de beoordeling van de beoordelingscommissie kan een oplossing zijn om dit risico bij een structureel vervolg te mitigeren.

### 2. Voer een aantal operationele veranderingen door in deze nieuwe pilot periode

De nieuwe pilotperiode biedt de kans een aantal operationele veranderingen door te voeren. Hieronder zijn de aanbevelingen op dit gebied opgenomen:

- Op dit moment zijn de banken niet goed op de hoogte wat er speelt bij de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen en is de beoordelingscommissie niet goed op de hoogte van de financiële afwikkeling. Het bijvoegen van een [beknopt investeringsplan in de aanvraag](#) kan gehoor geven aan de wens vanuit de beoordelingscommissie om de financiële en inhoudelijke beoordeling van aanvragen meer in samenhang te zien.
- Een deel van de agrariërs en de banken ondervindt dat het onduidelijk is waar de beoordelingscommissie van het IDL nu uiteindelijk op scoort bij de beoordeling. Overwogen kan worden om [meer objectivering van de beoordeling](#) van de beoordelingscommissie te borgen. LNV kan overwogen om de beoordelingscommissie opdracht te geven om inzicht te bieden in de gemaakte afwegingen over de afgelopen

periode en hier operationele indicatoren aan te koppelen, welke zouden moeten aansluiten op de duurzaamheidsdoelen. Dit beoordelingskader dient draagvlak te hebben bij zowel de beoordelingscommissie als het ministerie. Tegelijkertijd moet de objectivering van afwegingen er niet toe leiden dat de flexibiliteit van het IDL te veel wordt weggenomen. Het moet daarom vooral richtinggevend zijn en niet taakstellend. Voorbeeldprojecten zouden hierbij inzicht in de afwegingen van de beoordelingscommissie kunnen bieden. Biedt daarom op de website van het IDL reeds voorbeeldprojecten aan waarmee andere agrariërs inzicht krijgen in de maatregelen die genomen zouden kunnen worden met steun vanuit het IDL.

- Daarnaast is het bij verlenging van de pilotperiode belangrijk dat [de communicatie over het instrument wordt geïntensiveerd](#), zodat agrariërs, adviseurs en banken het instrument (nog) beter leren kennen. Dit kan ook helpen bij de eventuele latere opschaling van het instrument.
- [Monitor tussentijds](#) of de maximale investeringssom van € 400.000 voldoende blijft in de volgende pilotperiode. Vanuit de banken wordt aangegeven dat dit voor intensieve veehouders en gangbare akkerbouwers vanwege hun bedrijfsomvang aan de lage kant is. Tegelijkertijd stijgen ook de marktrentes op dit moment, waardoor kosten voor financiering stijgen en dit bedrag op den duur wellicht omhoog zou moeten. Op dit moment lijkt het nog niet noodzakelijk om het bedrag direct te verhogen, maar dit zal tussentijds wel gemonitord moeten worden.

## Bijlage 1: Interviews

Met de volgende organisaties hebben gesprekken plaatsgevonden in het kader van deze evaluatie:

Organisaties
Ministerie van LNV
Nationaal Groenfonds
Beoordelingscommissie pilot IDL
Lysiasadvies
Banken: Rabobank, ABN, ING & Triodos
LTO
Agrariërs die financiering hebben gehad vanuit het IDL
Agrariërs die geen financiering hebben gehad vanuit het IDL

Een aandachtspunt dat in de gesprekken naar voren kwam, is dat de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen op dit moment strikt gescheiden is van de financiële beoordeling. Zicht op de financiële gevolgen en afwikkeling heeft de beoordelingscommissie daarom niet. Die beziet enkel de inhoudelijke aanvraag. De wens vanuit de beoordelingscommissie is wel, om bij een eventuele toekomstige opschaling dit meer in samenhang te bezien. Een oplossing zou volgens de evaluatoren kunnen zijn om in de aanvragen ook een onderdeel investeringsvoorstel op te nemen, waarin beknopt wordt weergegeven welke onderdelen exact nieuw zijn ten opzichte van de eerdere bedrijfsvoering. Op deze wijze wordt er inzicht geboden, maar blijven de inhoudelijke beoordeling en de financiële beoordeling wel gescheiden.

## Bijlage 2: Afkortingen

Afkorting	Betekenis	Toelichting
BL	Borgstellingskrediet voor Landbouw	Werkkapitaalregeling Omschakelprogramma opgericht die agrariërs ondersteund met extra krediet om de omschakelingsperiode (inkomensdip) te overbruggen.
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	Gezamenlijke landbouw beleid van de Europese Unie
IDL	Investeringsfonds Duurzame Landbouw	
Kpi	Kritische prestatie indicator	Variabele om prestaties en/of ontwikkelingen te analyseren.
KRW	Kaderrichtlijn Water	Europese richtlijnen omtrent waterkwaliteit
LVV	Landbouw vrijstellingsverordening	Europese staatssteunregels voor landbouw
Ministerie van EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	
Ministerie van LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	
GRF	Nationaal Groenfonds	Fonds dat zich richt op een duurzamer evenwicht tussen economie en ecologie
NSP	Nationaal Strategisch Plan	De Nederlandse invulling van het nieuwe GLB
POP3	Plattelandontwikkelingsprogramma	Het derde Europese subsidie programma dat op de ontwikkeling van een duurzame en concurrerende agrarische sector en een leefbaar platteland is gericht.
RVO	Rijkskrediet voor Ondernemend Nederland	Uitvoeringsdienst van het Ministerie van EZK en LNV
SKAL	Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten	SKAL is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en ziet erop toe dat het biologisch produceren, bewerken en verhandelen van producten voldoet aan de biologische EU-verordening, de Nederlandse Landbouwkwaliteitswet en de reglementen en grondslagen van SKAL Biocontrole.
SKNL	Subsidie Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap	
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn	De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn richtlijnen van de Europese Unie waarin aangegeven wordt welke soorten en welke typen natuurgebieden beschermd moeten worden door de lidstaten.

## Bijlage 3: Casestudies

### Case 1:

#### Beschrijving van de situatie

Een melkveehouderij in het oosten van het land ontwikkelt in samenwerking met een terrein behorende organisatie een boerderij, gelegen aan de rand van een stad. De nieuwe boerderij legt verbindingen tussen natuur en landbouw, stad en platteland, boer en burger, recreatie en landschap. Hiermee wordt de sociaal maatschappelijke rol, waaronder het creëren van korte ketens, in de praktijk gebracht.

#### Aangebracht bij het IDL door

Adviseur

#### Eerder door een bank afgewezen?

Ja, er was niet genoeg vertrouwen van de bank in de biologische sector voor dit bedrijf.

#### Investeringen

De totale investeringsbehoefte van deze agrariër bedroeg circa 2,7 miljoen euro. Hierin zit een deel herfinanciering, omdat de klant is overgestapt van de Rabobank naar de ABN Amro bank. Dit is voor de klant een financieringsbehoefte, maar zijn geen 'nieuwe' investeringen.

De uiteindelijke investeringen voor het 'nieuwe' deel van het bedrijf bedragen ruim 1,5 miljoen euro. Het overgrote deel van de investeringen gaan naar de potstal met melkrobot, de aanschaf van fosfaatrechten en de aanschaf van koeien. Het betreft hier een 'Vrij Leven Stal', waarbij dierenwelzijn en extensief bodembeheer centraal staan. Om te zorgen dat de dieren kunnen grazen in kruidenrijk grasland is er ook budget gereserveerd voor het aanleggen van weides, inclusief benodigde faciliteiten en landschapselementen.

Type investering	Aangevraagd	Subsidiabele kosten
Aankoop erf, ondergrond	€ 75.000	€ 75.000
Onroerende goederen: Nieuwbouw huisvesting, aanpassingen huisvesting	€ 613.000	€ 552.500
Uitloop/stijging bouwkosten	€ 150.000	€ 285.000
Melkrobots, installaties ijsbereiding	€ 395.000	
Melkkoeien	€ 75.000	
Fosfaatrechten	€ 144.000	
Voorraden, werkkapitaal	€ 53.000	
<b>Subtotaal investeringen</b>	<b>€ 1.505.000</b>	<b>€ 912.500</b>

Op basis van artikel 14 van de LVV is bepaald welke kosten in aanmerking zouden kunnen komen voor eventuele cofinanciering vanuit het IDL. Voor deze investering komt voor 912.500 euro aan kosten in aanmerking (subsidiabele kosten). Vervolgens wordt gekeken of er nog andere subsidies zijn (zonder staatssteun) (bijv. EIA en/of POP3), en subsidies met staatssteun (MIA/VAMIL). In dit geval levert dit laatste een mogelijke belastingbesparing van maximaal 21.000 euro op. Ook is er nog een Groenfinanciering vanuit de ABN Amro gefinancierd (circa 44.000 euro rente voordeel).

Het uiteindelijke maximale bedrag dat mag worden gefinancierd voor deze agrariër is 60% van dit bedrag, omdat deze ondernemer jonger is dan 40 jaar. Dit maximale bedrag wordt dan 547.500 euro, waarna de 65k euro mogelijke staatsteun hier afgehaald wordt. In totaal kon er maximaal 482.692 euro aan steun verleend worden vanuit het IDL. Omdat de bovengrens van het IDL op 400.000 euro ligt, is dit het plafondbedrag.

#### Behoefte IDL

€ 400,000

#### Huisbank

ABN Amro

#### Financiering

Deze case wordt gefinancierd door twee financiers: ABN Amro en IDL. ABN Amro financiert het grootste deel van de investeringen, namelijk 2,3 miljoen euro (incl. herfinanciering). Het IDL heeft € 400.000 geïnvesteerd.

#### Proces om te komen tot financiering

Bij deze case was het nodig om het eigen vermogen te versterken, omdat dit negatief was. Dit was ook de reden om de financiering te herstructureren. Zonder herfinanciering was er niets mogelijk, ABN Amro had al een financieringsopzet staan, daarom werd gekeken of dit bij elkaar gebracht kon worden.

Allereerst werd nagegaan of er een dekkend financieringsplan mogelijk was als alle nieuwe posten werden meegenomen. Vervolgens werd gekeken naar wat de andere financier en wat de klant in zijn hoofd had. Daarna werd gekeken wat het GRF passend vindt. Bij deze aanvraag werd snel duidelijk dat het maximale bedrag nodig was.

Het rentevoordeel wat de IDL lening oplevert t.o.v. een normale bancaire lening bedraagt in deze casus 6.000 euro per jaar. Daarnaast hadden de ondernemers bij de bank de lening in 20 jaar moeten aflossen met een kortere grace period. Dit scheelt de eerste 6 jaar een aflossingsdruk van 20.000 euro. Door het rentevoordeel en de lagere aflossingslasten van het IDL in de eerste 6 jaar is de kasstroom versterkt en de marge vergroot.

De inkomsten vanuit de gangbare bedrijfsvoering is voor het verkrijgen van financiering wel duidelijk. Maar het vooraf inschatten van de omzet vanuit de nevenactiviteiten is soms lastig voor banken. Dit gaat bijvoorbeeld over de voorziene opbrengsten vanuit horeca activiteiten. Dit soort activiteiten zijn ook lastig te financieren door banken omdat deze door een hoge onzekerheid worden gekenmerkt.

Zonder bijdrage vanuit het IDL was er vanuit de ABN Amro bank geen goedkeuring van het plan gekomen. Voor verbetering van de kasstroom was inzet van het IDL maximaal nodig. Het IDL heeft de bank kunnen helpen (in hun rekensommetje van de solvabiliteit - risico verlagen) en de ondernemers kunnen helpen door het verlagen van de lasten.

**Case 2:****Beschrijving van de situatie**

In het oosten van het land neemt een agrariër (een deel) van de boerderij van zijn ouders over. Het betreft op dit moment nog een gangbare varkenshouderij (opfok en vleesvarkens), welke hij omschakelt tot een nieuw concept, op een dier-, milieu- boer-, klimaat- en omgevingsvriendelijke varkensboerderij.

**Aangebracht bij het IDL door**

Rechtstreeks benaderd

**Eerder door een bank afgewezen?**

Nee

**Investeringen**

In totaal is iets meer dan 500.000 euro nodig voor de omvorming richting dit nieuwe concept. De investeringen zijn nodig voor de bouw van een nieuwe stal en de aanschaf van een nieuwe shovel. In onderstaande tabel zijn de bedragen weergegeven.

Type investering	
Bouw varkensstal, mest en inrichting	€ 494.450
Shovel	€ 6.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 500.450</b>

Voor deze investeringen was er geen subsidie vanuit POP3 of een andere EU-subsidie aangevraagd. Er is wel een provinciale subsidie verstrekt (circa 35.000 euro).

Van de 500.000 euro komt 60% in aanmerking voor eventuele financiering voor IDL. Het gaat hier namelijk om een jonge landbouwer, maar deze investeert ook nog in milieu en dierenwelzijn. Uiteindelijk komt zo'n 300.000 euro in aanmerking. Van dit bedrag wordt de 35.000 euro subsidie vanuit de provincie nog in mindering gebracht. De maximale steunintensiteit vanuit het IDL bedraagt dus 265.270 euro.

De bank had ruimte om 250.000 te financieren omdat dit een starter betrof met een nieuwe activiteit. De andere helft wordt door het IDL gefinancierd (250.000 euro). Hierdoor was al in een vroeg stadium duidelijk dat het IDL onder het maximale steunbedrag zou blijven. De bank geloofde genoeg in dit nieuwe concept voor financiering (ook vanuit beleid), maar uiteindelijk is er door de familie in plaats van de bank gefinancierd onder gunstige voorwaarden.

**Behoefte IDL**

€ 250,000

**Huisbank**

ABN Amro

**Financiering**

Deze case wordt gefinancierd door twee financiers: de familie van de ondernemer en IDL. De familie financiert de helft van de investeringen, namelijk 250.000 euro. Ook het IDL heeft 250,000 euro geïnvesteerd.



#### Proces om te komen tot financiering

Bij deze case waren er door de organisatiestructuur, waarbij biggen worden geleverd door een corporatie en hier ook de afzet plaatsvindt, vragen over de corporatie en de duurzaamheid van het verdienmodel. Het model komt er op neer dat de ondernemer een vaste vergoeding krijgt voor het houden van de dieren. Dit betekent dat er een deel van het ondernemingsrisico bij de boer zelf terecht komt en een deel bij de corporatie.

Verder worden aan de ondernemer dezelfde eisen en vragen gesteld als wanneer een bank de financiering zou regelen. Tussen de familie en de agrariër is een leenovereenkomst getekend. Dit moet bij elke cofinanciering contractueel vastliggen voordat de lening wordt uitgeboekt bij IDL.

**Case 3:****Beschrijving van de situatie**

Een melkveehouder uit het midden van het land, gelegen nabij een Natura2000 gebied, wil door aankoop van een naastgelegen bedrijf de relatief intensieve bedrijfsvoering omschakelen naar een natuur-inclusief extensief veehouderijbedrijf.

**Aangebracht bij het IDL door**  
Rechtstreeks benaderd

**Eerder door een bank afgewezen?**

Nee

**Investeringen**

De totale investeringskosten voor deze case bedragen, anders dan in de overzichtstabellen die voor de rapportage zijn gebruikt opgenomen, ruim 3,3 miljoen euro. In eerdere tabellen is 2,7 miljoen euro opgenomen. In de totale investeringsbehoefte van de agrariër zijn additioneel in de uiteindelijke totale investeringen ook kosten voor de woning (390.000 euro), kosten voor het weiland bij de woning opgenomen (100.000 euro) en de inrichting van het natuurgebied (110.000 euro). Daarnaast is er ook in andere posten geschoven, waardoor de totale investeringsbehoefte uiteindelijk uitkomt op ruim 3,3 miljoen euro. Onderstaande tabel geeft inzicht in de meest recente investeringsposten, zoals opgenomen in de systemen van het Groenfonds.

Typen investeringen	Aangevraagd	Subsidiabele kosten
Grond Klooster (verwerving maximaal 10%)	€ 1.200.000	€ 57.750
Weiland bij woning	€ 100.000	
Woning	€ 390.000	€ 360.000
Onroerende goederen: erf en ligboxenstal	€ 260.000	en € 105.000
Overige gebouwen	€ 50.000	
Erf en ondergrond	€ 50.000	€ 57.750
Grond Kloosterbrouwerij	€ 900.000	
Inrichting natuurgebied	€ 110.000	
Aanpassen verkaveling (dammen, kavelpaden)	€ 90.000	
Aanleg kruidenstroken	€ 5.000	€ 5.000
Fosfaatrechten	€ 70.000	
Kosten koper (plankosten)	€ 50.000	€ 50.000
Kosten advisering	€ 50.000	
<b>Totale investering</b>	<b>€ 3.325.000</b>	<b>€ 577.750</b>

Vanuit het IDL worden alleen posten meegenomen die vanuit het primaire bedrijfsproces van belang zijn (excl. grondaankopen). In deze case betreft dit de aankoop bedrijfsgebouwen en de verbouwing daarvan, de aankoop van machines, de aanleg kruidenrijk grasland en advieskosten. In deze case is er geen sprake van andere subsidies. Ook is er geen groenfinanciering of POP3/EIA en zijn er geen versnelde aflossingsregelingen.

De aanvraag wordt gedaan door jonge landbouwers, die ook het natuurlijk milieu en dierenwelzijn verbeteren. Daarom komt 60% van de subsidiabele kosten in aanmerking. Dit is in totaal 346.650 euro.

### Behoefte IDL

€ 346.650

### Huisbank

Rabobank

### Financiering

In deze case zijn drie financiers betrokken. De Rabobank heeft 1,8 miljoen euro gefinancierd, ASR ruim 1 miljoen euro (de ondernemers hebben grond gekocht, die heeft ASR overgenomen en via pachtconstructie verpacht), de ondernemers brachten zelf 50.000 euro in en het IDL heeft 346.750 euro gefinancierd. Het totaal aan financiering komt uiteindelijk iets lager uit, doordat er sprake is van herfinanciering bij de Rabobank en er tussentijds is afgelost.

### Proces om te komen tot financiering

Ondanks goede gesprekken met de bank, was deze case uiteindelijk bijna niet gefinancierd. In het bedrijf van deze case zit namelijk een zeer grote hoeveelheid vreemd vermogen. De solvabiliteit is na de investeringen maar 16%, terwijl de bank het liefst 30% heeft. Uiteindelijk heeft de bank dit wel geaccepteerd om twee redenen: 1) de ondernemer moet de komende jaren nog groeien in het bedrijf en 2) IDL neemt een deel van het risico over.

Overigens is het goed om op te merken dat het bedrijfsresultaat ook na financiering ongeveer gelijk blijft aan voor de financiering. Het gaat om extensivering van de bedrijfsvoering (minder koeien per ha en dus meer beweiding en kringloop van mest), maar door de grote investeringen is het tegelijkertijd ook een groot risico voor de ondernemer, waar weinig tot geen extra inkomsten tegenover staan. Deze ondernemers schakelen echter heel bewust om, om te laten zien dat het ook anders kan.

**Case 4:****Beschrijving van de situatie**

Een melkveehouderij in het noorden van het land wil een nieuwe stal bouwen, waarbij een optimaal comfort aan de koe geboden wordt en waardoor de arbeidsefficiëntie verbetert. Deze bedrijfs-/ stalopzet is zo uitgedacht dat de bedrijfsemisssies van ammoniak én methaan gereduceerd worden.

Dit concept wordt ook door Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) ondersteund met subsidie, om te bezien welke technieken wel en niet werken (proefproject). Deze melkveehouder krijgt dus subsidie voor de bouw van de stal én voor het uitvoeren van de onderzoeken. De ondernemers zijn ook onderdeel van werkgroepen en toekomstig duurzaam beleid.

**Aangebracht bij het IDL door**

Adviseur

**Eerder door een bank afgewezen?**

Nee

**Investeringen**

In totaal zijn de investeringen voor deze ondernemer ruim 2,7 miljoen euro. In onderstaande tabel zijn de investeringen weergegeven.

Type investering	Aangevraagd	Subsidiabele kosten
Nieuwe emissiearme stal	€ 2.055.000	€ 2.054.720
Melkstal	€ 264.000	€ 263.680
Mestopslag	€ 98.000	€ 98.000
Overig (inrichting/inventaris/eigen uren/onvoorzien)	€ 282.000	
Advieskosten subsidieregeling	€ 55.000	
<b>Totaal</b>	<b>€ 2.754.000</b>	<b>€ 2.416.400</b>

De aanmerking komende subsidiabele kosten komen uit op ruim 2,4 miljoen euro. De post overig en de advieskosten zijn niet subsidiabel.

In deze case kreeg de ondernemer ook belastingvoordeel door de EIA. Er gaat 300.000 euro naar energiebesparende bedrijfsmiddelen, waar een uiteindelijk mogelijk belastingvoordeel van circa 25.000 uit kan volgen. Dit voordeel wordt afgetrokken van totale mogelijke investering, waardoor deze uitkomen op 2.391.306 euro.

Deze case bevat investeringen die natuurlijk milieu en dierenwelzijn verbeteren. Hierdoor komt 60% van de subsidiabele kosten in aanmerking voor financiering vanuit het IDL, namelijk 1.434.783 euro. Hier moet nog Staatssteun vanaf worden gehaald.

Omdat er sprake is van subsidiering door de Sbv regeling (voor bouw duurzame stal) vanuit RVO.nl wordt een bedrag van in totaal 848.763 euro van dit totale bedrag afgehaald. Daarnaast zijn er ook MIA (Milieu Investerings Aftrek) investeringen. Hierdoor geldt een belastingvoordeel van maximaal 118.286 euro. Deze twee posten worden van het bedrag afgetrokken, waardoor er maximaal nog 467.734 euro ontvangen kan worden aan staatssteun. Het plafondbedrag is echter 400.000 euro.

### Financiering

In deze case bestaat de financiering uit vier partijen:

1. Eigen inbreng: 5.000 euro
2. Subsidie Sbv: 849.000 euro
3. IDL: 400.000 euro
4. Rabobank: 2.290.000 euro

Daarnaast is er nog een stukje herfinanciering en stukje werkkapitaal. Dit wordt door de Rabobank opgepakt.

### Behoefte IDL

€ 400,000

### Huisbank

Rabobank

### Proces om te komen tot financiering

In deze aanvraag is het IDL redelijk laat betrokken, toen bleek dat enkel financiering vanuit het Sbv voor de Rabobank niet voldoende zekerheid bood om de financiering in zijn geheel aan te gaan. De plannen waren echter in dit stadium al duidelijk en het gehele proces verliep hierdoor soepel.

Het 'probleem' in deze case was niet het eigen vermogen, maar het ging vooral over de hoogte van de investering. In deze case was het IDL daarom niet nodig voor de solvabiliteit, maar vooral voor de versterking van de kasstromen de eerste jaren. Als er geen IDL was geweest, dan had er wellicht op een andere manier voor een fors bedrag (tot ook circa 400.000) bijgedragen moeten worden door een derde partij. Doordat er een Sbv-subsidie en IDL beschikbaar was, ging Rabobank ook mee met de financiering.

**Case 5:****Beschrijving van de situatie**

Een akkerbouwer in het midden van het land heeft een plan om conform een biologische teeltwijze inheemse wilde planten- en bloemenzaden te telen, oogsten en drogen. Deze zaden zijn bestemd voor bijvoorbeeld bermen, akkerranden, tuinen of openbaar groen. De biodiversiteit wordt hiermee zowel lokaal als nationaal gestimuleerd. Het plan is om stapsgewijs deze teelt te implementeren waarbij de reguliere teelten op de kavel uitgefaseerd worden. Omdat het een hele andere teelt betreft zal geïnvesteerd moeten worden in machines die passen bij deze teelt. Daarbij is er een voorkeur voor lichtere en elektrisch aangedreven machines.

**Aangebracht bij het IDL door**

Rechtstreeks benaderd

**Eerder door een bank afgewezen?**

Nee

**Investeringen**

Type investering	
Electrische trekker	€ 65.000
Zaaimachine	€ 34.215
Schoffelwerktuig	€ 13.850
Wiedeg	€ 22.466
Rijenrees	€ 5.500
Maaibalk (snijlader)	€ 40.000
Zuigmachine	€ 20.000
Dorsmachine	€ 54.319
Kisten	€ 15.260
Droogwand	€ 50.820
Wagenberging/verwerking	€ 230.000
Werkkapitaal	€ 100.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 651.430</b>

De investeringen voor deze case komen in totaal neer op zo'n 650.000 euro. In onderstaande tabel is een overzicht van de verschillende investeringen weergegeven.

In het uiteindelijk mogelijk te financieren deel vanuit het IDL telt het werkkapitaal niet mee, dus uiteindelijk komt 551.430 euro in aanmerking voor financiering.

In deze case wordt ook een deel gefinancierd door een POP3 subsidie voor elektrische werktuigen (104.800 euro). Dit wordt afgetrokken van het totaalbedrag. Het totaalbedrag waar nog staatsteun over verleend mag worden komt dan neer op 446.630 euro. De ondernemer is onder de 40 jaar, waardoor 60% van dit bedrag gefinancierd kan worden. Dit komt neer op maximaal 267.978 euro.

### Financiering

De uiteindelijke financiering is gedaan door twee partijen:

1. 250.000 euro door het IDL
2. 405.000 euro door de Rabobank (met twee leningdelen: 205.000 euro met grace period van 24 maanden en maandaflossing van 2.140 euro en 200.000 – lening bullet op 120 maanden)

De grace period wordt regelmatig langer als het IDL meefinanciert. Ook bij deze case is dit het geval. Eerst was dit in bepaalde cases voorzichtig naar 12 maanden, nu ook naar 24 maanden (zoals in voorliggende case).

### Behoeft IDL

€ 250.000

### Huisbank

Rabobank

### Proces om te komen tot financiering

Het oorspronkelijke plan was om 200.000 euro vanuit IDL te financieren en de rest via de bank. Het IDL is gebruikt om de Rabobank over de streep te trekken.

Het oorspronkelijke verzoek van de ondernemers aan het IDL betrof een financiering van 200.000 euro. Omdat de bank het resterende bedrag dat de ondernemer nodig had voor de investering niet helemaal kon financieren is het IDL in gesprek gegaan met de bank en de ondernemer. Naar aanleiding van dat gesprek is besloten om de IDL lening te verhogen naar 250.000 euro. Dit gaf de bank voldoende ruimte om het resterende deel van de financieringsbehoefte in te vullen met de hierboven beschreven leningen van in totaal 405.000 euro. Omdat met 250.000 euro niet het maximale steunbedrag werd bereikt, kon dit door het IDL worden gefinancierd. Met dit bedrag is de bank over de streep getrokken. Het werkkapitaal moet de bank financieren, het overige deel van de financiering is ongeveer 45%-55% verdeeld. In deze case is ook gekeken welke partij de inflatie kon opvangen (ondernemer en bank), maar dit is uiteindelijk door de ondernemer zelf opgevangen.

De offerte voor deze case ligt nu intern bij het Groenfonds ter goedkeuring.

## Case 6:

### Beschrijving van de situatie

In het zuiden van het land is een gemengd akkerbouw/veehouderij bedrijf gevestigd. De gewenste toekomstige bedrijfssituatie is het ombouwen van roosterstallen naar volledige stro stallen met vaste mestopslag voor 300 runderen. Er worden zonnepanelen geplaatst op een deel van de staldaken en experimenten met regeneratieve landbouw uitgevoerd.

### Aangebracht bij het IDL door

Rechtstreeks benaderd

### Eerder door een bank afgewezen?

Ja, voor dit bedrijf is de kasstroom het grootste struikelblok. Daarbij is de laatste jaren veel geïnvesteerd in de aankoop van (natuur)grond.

### Investeringen

De totale investeringen voor deze case bedragen 600.000 euro. Onderstaande tabel geeft inzicht in de investeringen.

Typen investeringen	
Nieuwe stal	€ 266.221
Zonnepanelen	€ 168.779
Machines	€ 65.000
Elektrische loader	€ 100.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 600.000</b>

Het totale investeringsbedrag kan vanuit het IDL worden gefinancierd. Het bedrijf wordt niet ondersteund door subsidies en geen MIA/VAMIL. Uiteindelijk komt van de totale investering 60% in aanmerking voor financiering door het IDL, omdat het investeringen in natuurlijk milieu en/of dierenwelzijn betreft. Het totale door IDL te financieren bedrag komt uit op € 360.000.

### Financiering

De financiering van de investeringen in deze case is uiteindelijk door drie partijen gedaan:

1. Groenfonds 360.000 euro
2. Bank 150.000 euro
3. Eigen middelen 90.000 euro

### Behoefte IDL

€ 360.000

### Huisbank

ABN Amro

### Proces om te komen tot financiering

De bank wilde uiteindelijk alleen bijdragen op het gebied van zonnepanelen. Het bedrijf houdt vleesvee en dit is dusdanig krap qua marge (geen gangbare markt) dat de bank de overige kosten niet kon financieren. Met het vleesvee beheert het bedrijf een groot natuurgebied langs de Geul, onderdeel van een N2000 gebied. De verandering in huisvesting heeft naar verwachting een positieve impact op het dierenwelzijn en het verminderen van de stikstofuitstoot.





Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

K.v.K. nr. 24316726

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)